

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Tel. +45 33 92 00 00
Fax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
Telex 31292 ETR DK
Telegr. adr. Etrangeres
Girokonto 300-1806



Bilag
1

Journalnummer
400.C.2-0

Kontor
EU-sekr.

15. august 2001

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Indenrigsministeriets grundnotat om Kommissionens forslag til Rådets direktiv (EF) om fastsættelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne, KOM (2001) 181 endelig samt høringssvar fra Det Danske Center for Menneskerettigheder, Dansk Røde Kors og Dansk Flygtningehjælp.



INDENRIGSMINISTERIET
ADMINISTRATIONSAFDELINGEN
Internationalt Kontor

Udenrigsministeriet StF.1.
Asiatisk Plads 2
1448 København K

StF.1 - Div.Bil.
- 9 AUG. 2001
400.Y.3-4

Dato: - 8 AUG. 2001
Kontor: Internationalt Kontor
J. nr.: 2001/7360-375
Sagsbeh.: SVI
Fil-navn: grundnotat/frem. UM

INM 0112

Vedlagt sendes grundnotat og de modtagne høringssvar fra Det Danske Center for Menneskerettigheder, Dansk Røde Kors og Dansk Flygtningehjælp vedrørende Kommissionens forslag til Rådets direktiv om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne (KOM(2001) 181 endelig udg.) med henblik på videresendelse til Folketingets Europaudvalg.

Grundnotatet med bilag er ligeledes sendt til Folketingets Retsudvalg.

Karen Jespersen

Karen Jespersen

Dorit Hørlyck
/Dorit Hørlyck

Grundnotat om Kommissionens forslag til Rådets direktiv (EF) om fastsættelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne (KOM (2001) 181 endelig).

1. Resume

Kommissionen fremsatte den 18. maj 2001 officielt forslag til Rådets direktiv om fastsættelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne. Rådet modtog direktivforslaget den 18. maj 2001.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender samt civilbeskyttelse) den 30. november – 1. december 2000 blev Rådets konklusioner om modtagelsesforhold for asylansøgere vedtaget. Konklusionerne har dannet udgangspunkt for direktivforslaget.

Direktivforslaget indeholder bestemmelser vedrørende de modtagelsesforhold, som skal gælde under alle faser i asylproceduren, herunder bestemmelser vedrørende retten til at færdes frit, indkvartering og underhold.

Kommissionens direktivforslag er fremsat med hjemmel i TEF, afsnit IV, artikel 63, nr. 1, litra b. Direktivforslaget skal i henhold til TEF, artikel 67, stk. 1, vedtages af Rådet med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet.

Ifølge artikel 1 i Protokollen om Danmarks Stilling deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit IV i EF-traktaten, og ifølge protokollens artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

2. Direktivforslagets indhold

2.1 Formål

Formålet med direktivforslaget er ifølge forslagens artikel 1 at indføre minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne.

Det fremgår af Kommissionens begrundelse for forslaget, at Kommissionen med direktivforslaget sigter mod følgende mål:

- Gennemførelse af traktatens artikel 63, nr. 1, litra b), Wien-handlingsplanens afsnit 36, litra b), punkt v), konklusion 14 fra Det Europæiske Råd i Tam-

merfors og anden del af afsnittet om en retfærdig og effektiv asylprocedure i den resultattavle, der blev forelagt for Rådet og Parlamentet i marts 2000.

- Fastsættelse af minimumsstandarder for modtagelsesforholdene for asylansøgere i EU, der normalt er nok til at sikre dem en værdig levestandard.
- Fastlæggelse af modtagelsesforholdene for asylansøgere i de forskellige faser af asylproceduren og inden for de forskellige procedurer typer samt modtagelsesforholdene for grupper med særlige behov, herunder mindreårige, og de tilfælde, hvor der kan ske indskrænkning, inddragelse og påklage.
- Beskrivelse af, hvordan de nationale modtagelsessystemer kan gøres mere effektive.
- Begrænsning af sekundære bevægelser blandt asylansøgere, som kun skyldes forskelle i reglerne for modtagelsesforhold.
- Sikring af, at asylansøgerne får sammenlignelige levevilkår i alle medlemsstaterne, da de ifølge Dublin-konventionen ikke har ret til at vælge, hvilken medlemsstat der skal behandle deres ansøgning.

Forslaget er inddelt i syv kapitler, som omtales i det følgende.

2.2 Almindelige bestemmelser (kapitel I)

Anvendelsesområde/personkreds

En asylansøgning defineres som en ansøgning indgivet af en tredjelandstatsborger eller statsløs person, der ansøger om asyl i medfør af artikel 1 A i Genève-konventionen, jf. direktivforslagets artikel 2, litra b.

Ifølge direktivforslagets artikel 3, stk. 1, 1 led, finder direktivet anvendelse på alle tredjelandstatsborgere og statsløse personer, der indgiver en asylansøgning ved en medlemsstats grænse eller på dennes område, samt på deres ledsagende familiemedlemmer.

Direktivforslaget finder ligeledes anvendelse, når behandlingen af en asylansøgning finder sted som led i en procedure til afgørelse af, om ansøgeren har ret til lovligt at rejse ind på en medlemsstats område, jf. direktivforslagets artikel 3, stk. 1, 2. led.

2.3 Almindelige bestemmelser om modtagelsesforhold (kapitel II)

Kapitel II indeholder almindelige bestemmelser vedrørende modtagelsesforhold, herunder:

- *Information:* Asylansøgerne skal ved ankomsten til medlemsstaten skriftligt og så vidt muligt på et sprog, ansøgerne forstår, modtage information om deres rettigheder og forpligtelser, ligesom de skal informeres om adgangen til at kontakte personer og organisationer, der kan yde dem støtte, herunder juridisk assistance, jf. direktivforslagets artikel 5.

- *Opholdsdokument*: Asylansøgerne skal modtage et dokument, der bekræfter deres status som asylansøger samt, såfremt de har bevægelsesfrihed i hele eller dele af medlemsstaten, at de opholder sig lovligt på medlemsstatens område, jf. direktivforslagets artikel 6.
- *Fri bevægelighed*: Asylansøgerne skal meddeles en individuel ret til at færdes frit inden for medlemsstatens område eller en specifik del af denne, jf. artikel 7, stk. 1. Bevægelsesfriheden kan kun begrænses til en specifik del af en medlemsstats territorium, såfremt dette er nødvendigt for direktivets implementering eller for at gøre det muligt at behandle asylansøgningerne hurtigt, jf. artikel 7, stk. 3. Asylansøgere må ikke frihedsberøves, blot fordi den pågældendes asylansøgning skal behandles. Frihedsberøvelse kan ske i overensstemmelse med reglerne herfor i (det endnu ikke vedtagne) direktiv om asylprocedurer, jf. artikel 7, stk. 2. En beslutning om begrænsning af en asylansøgers bevægelsesfrihed skal kunne indbringes for en domstol, jf. direktivforslagets artikel 7, stk. 5.
- *Familiens enhed*: Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at bevare familiens enhed, således at familiemedlemmer indkvarteres sammen, såfremt de måtte ønske dette, jf. direktivforslagets artikel 9.
- *Undervisning*: Mindreårige asylansøgere skal have adgang til skolesystemet på samme betingelser som medlemsstaternes egne statsborgere, indtil en afgørelse om udsendelse vedrørende dem selv eller deres forældre kan fuldbyrdes. Medlemsstaterne kan begrænse adgangen til skolesystemet til alene at omfatte det offentlige skolesystem, jf. direktivforslagets artikel 12, stk. 1. Adgangen til skolesystemet må ikke udsættes i mere end 65 arbejdsdage efter, at den mindreårige eller dennes forældre har indgivet ansøgning om asyl, jf. direktivforslagets artikel 12, stk. 2. Ifølge artikel 12, stk. 3, skal medlemsstaterne tilbyde mindreårige sprogundervisning, såfremt manglende kendskab til landets sprog umuliggør almindelig skolegang.
- *Adgangen til arbejdsmarkedet*: Medlemsstaterne må ikke forbyde ansøgerne og deres ledsagende familiemedlemmer adgang til arbejdsmarkedet i mere end seks måneder efter, efter at de pågældende har indgivet ansøgning om asyl. Medlemsstaterne skal fastsætte betingelserne for adgangen til arbejdsmarkedet efter denne periode, jf. direktivforslagets artikel 13, stk. 1. Adgangen til arbejdsmarkedet må ikke trækkes tilbage, alene fordi en ansøgning er blevet afvist, hvis en anke med opsættende virkning er under behandling, eller ansøgerne har modtaget en afgørelse, der giver dem tilladelse til at opholde sig på medlemsstatens område, så længe deres påklage af en negativ afgørelse i første instans behandles, jf. direktivforslagets artikel 13, stk. 2. Adgangen til arbejdsmarkedet kan udelukkes, såfremt der i overensstemmelse med artikel 22 (vedrørende indskrænkning og inddragelse af modtagelsesforhold) konstateres en negativ adfærd hos asylansøgeren, jf. direktivforslagets artikel 13, stk. 3.

2.4 Materielle modtagelsesforhold (kapitel III)

Kapitel III omhandler den økonomiske og materielle støtte, der ydes i forbindelse med modtagelsessystemet.

Ifølge direktivforslagets artikel 15, stk. 1, skal medlemsstaterne sikre, at asylansøgere har adgang til materielle modtagelsesforhold under normal-, antageligheds¹-, og hasteprocedurer samt under klageproceduren, såfremt påklage automatisk har opsættende virkning, indtil der meddeles en negativ afgørelse i klagesagen. Det samme gælder, når en påklage af en negativ afgørelse særligt tillægges opsættende virkning.

Den omhandlede støtte kan stilles til rådighed i form af naturalier, finansielle ydelser eller værdikuponer, jf. direktivforslagets artikel 15, stk. 4.

Medlemsstaterne kan indskrænke eller inddrage de materielle modtagelsesforhold tre måneder, efter at ansøgeren og medfølgende familiemedlemmer er givet adgang til arbejdsmarkedet. I så fald giver medlemsstaterne dem, for så vidt de ikke er økonomisk uafhængige, kostpenge og adgang til grundlæggende social forsyning, jf. direktivforslagets artikel 15, stk. 5.

Asylansøgere skal ifølge direktivforslagets artikel 16, stk. 1, indkvarteres på følgende måder:

- a) i faciliteter, der er indrettet specielt med henblik på indkvartering af asylansøgere og deres ledsagende familiemedlemmer under behandlingen af en ansøgning som led i en procedure til afgørelse af, om ansøgeren har ret til lovligt at rejse ind på en medlemsstats område,
- b) indkvarteringscentre,
- c) private huse, lejligheder eller hoteller, eller
- d) gennem tildeling af en finansiell ydelse eller værdikuponer, der er tilstrækkelig til, at asylansøgeren selv kan finde et indkvarteringssted.

Medlemsstaterne sikrer ansøgere og deres ledsagende familiemedlemmer, der får stillet indkvartering som omhandlet i artikel 16, stk. 1, litra a), b) og c), til rådighed:

- a) adgang til akut læge- og psykologbehandling og uopsættelig lægebehandling,
- b) beskyttelse af deres familieliv og privatlivets fred,
- c) beskyttelse mod seksuelle overgreb på de indkvarteringssteder, der er nævnt i stk. 1, litra a) og b), og
- d) mulighed for at kommunikere med omverdenen, herunder som et minimum med familie, juridiske rådgivere og repræsentanter for De Forenede Natio-

¹ antagelighedsproceduren omfatter den procedure, hvor det afgøres, om en medlemsstat kan afvise at tage en asylansøgning til behandling, enten fordi en anden medlemsstat er ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen (Dublin-proceduren), et tredjeland betragtes som ansøgerens første asylland, eller et tredjeland betragtes som et sikkert tredjeland for ansøgeren.

ners Højkommissær for Flygtninge (UNHCR) og de relevante ikke-statslige organisationer (NGO'er).

Ifølge direktivforslagets artikel 16, stk. 3, skal medlemstaterne sørge for, at mindreårige børn af ansøgere og mindreårige ansøgere indkvarteres sammen med deres forældre eller med det myndige familiemedlem, der retligt eller efter sædvane har ansvaret for dem.

Personalet i centrene skal være særligt uddannet eller have en særlig baggrund med hensyn til asylansøgere og deres ledsagende familiemedlemmers karakteristika og særlige behov. Personalet har endvidere tavshedspligt, jf. direktivforslagets artikel 16, stk. 5.

Medlemsstaterne skal sørge for, at asylansøgernes juridiske rådgivere og repræsentanter for UNHCR og de relevante NGO'ere skal have adgang til alle indkvarteringsfaciliteter. Denne adgangsret må kun begrænses af hensyn til centrene og asylansøgernes sikkerhed, jf. direktivforslagets artikel 16, stk. 7.

Ifølge direktivforslagets artikel 18 har asylansøgere adgang til et uafhængigt kontor, der kan behandle klager eller bilægge tvister vedrørende de materielle modtagelsesforhold.

Medlemsstaterne kan kræve, at asylansøgere, der har tilstrækkelige midler, bidrager til eller dækker udgifterne til de materielle modtagelsesforhold, jf. direktivforslagets artikel 19, stk. 1. En beslutning i henhold til stk. 1 skal kunne indbringes for en domstol, jf. direktivforslagets artikel 19, stk. 2.

2.5 Læge- og psykologhjælp (kapitel IV)

Adgangen til læge- og psykologhjælp er inddelt i to regelsæt, der vedrører henholdsvis adgangen til læge- og psykologhjælp under normalproceduren og adgangen til læge- og psykologhjælp under andre procedurer.

Normalproceduren: Efter direktivforslagets artikel 20, stk. 1, har asylansøgere adgang til uopsættelig primær læge- og psykologhjælp og uopsættelig lægebehandling under

- a) under normalproceduren for tildeling og fratagelse af flygtningestatus indtil det tidspunkt, hvor der meddeles negativ afgørelse i første instans,
- b) under ankeprocedurerne, når en anke af en negativ afgørelse efter normalproceduren har opsættende virkning, indtil der meddeles afslag i ankesagen, og
- c) når ansøgerne og deres ledsagende familiemedlemmer har opnået en afgørelse, der giver dem tilladelse til at opholde sig på medlemsstatens område, så længe deres anke af et afslag efter normalproceduren behandles.

Medlemsstaterne skal endvidere fastsætte regler vedrørende adgang til lægebehandling, der hindrer forværring af eksisterende sygdom, jf. direktivforslagets artikel 20, stk. 3. Medlemsstaterne kan kræve, at en asylansøger, der har tilstrækkelige midler, bidrager til eller dækker udgifterne til læge- og psykologbe-

handling, jf. direktivforslagets artikel 20, stk. 4. En beslutning i henhold til stk. 4 skal kunne indbringes for en domstol, jf. direktivforslagets artikel 20, stk. 5.

Andre procedurer: Efter direktivforslagets artikel 21, stk. 1, sikrer medlemsstaterne ansøgerne og deres ledsagende familiemedlemmer akut læge- og psykologbehandling og uopsættelig lægebehandling under antageligheds- og hasteprocedurer og under behandlingen af deres ansøgning som led i en procedure til afgørelse af, om de har ret til lovligt at rejse ind på en medlemsstats område.

Det fremgår endvidere af artikel 21, stk. 4, at såfremt medlemsstaterne inden for en periode på 65 dage ikke har truffet beslutning om, at en asylansøgning ikke er antagelig eller er åbenbart grundløs, skal ansøgeren have adgang til samme læge- og psykologbehandling, som under normalproceduren. Samme tidsfrist gør sig gældende i relation til klagebehandlingen af et afslag vedrørende en sags antagelighed og et afslag efter åbenbart grundløs proceduren, jf. direktivforslagets artikel 21, stk. 5. I øvrigt, herunder vedrørende adgang til lægebehandling, der hindrer forværring af eksisterende sygdom, selvbetaling og påklage herover, gør samme forhold sig gældende som under normalproceduren.

2.6 Indskrænkning eller inddragelse af modtagelsesforhold (kapitel V)

Efter direktivforslagets artikel 22 kan medlemsstaterne indskrænke eller inddrage asylansøgnernes modtagelsesforhold i følgende situationer:

- ansøgerne er forsvundet eller har uden gyldig grund gennem en periode på 30 dage ikke overholdt en mødepligt, har undladt at fremkomme med oplysninger eller er ikke mødt til et interview,
- ansøgerne trækker deres ansøgninger tilbage,
- ansøgerne har skjult deres økonomiske midler og derfor uberettiget har nydt godt af de materielle modtagelsesforhold,
- ansøgerne anses som en trussel mod den nationale sikkerhed, eller der er alvorlig grund til at antage, at de har begået en krigsforbrydelse eller en forbrydelse mod menneskeheden, eller der under asylsagsbehandlingen viser sig at være alvorlige eller åbenbare grunde til at antage, at Genèvekonventionens artikel 1 (F) (udelukkelsesgrundene) finder anvendelse,
- ansøgeren eller et ledsagende familiemedlem har gentagne gange opført sig voldeligt eller truende over for personale, der arbejder i indkvarteringscentre, eller over for andre personer, der opholder sig på indkvarteringscentrene,
- ansøgeren eller et ledsagende familie opholder sig ikke på det af myndighederne anførte opholdssted.

Ansøgere skal have adgang til domstolsprøvelse af en beslutning om at indskrænke eller inddrage modtagelsesforhold, jf. direktivforslagets artikel 22, stk. 5.

Akut og uopsættelig lægehjælp kan ikke indskrænkes eller inddrages, jf. direktivforslagets artikel 22, stk. 6.

2.7 Bestemmelser vedrørende personer med særlige behov (kapitel VI)

Efter artikel 23 skal medlemsstaterne i deres nationale lovgivning vedrørende modtagelsesforhold for asylansøgere tage hensyn til den specifikke situation for personer med særlige behov, herunder mindreårige, uledsagede mindreårige, handicappede, ældre, gravide kvinder, enlige kvinder, der i hjemlandet har været udsat for kønsdiskrimination, enlige forældre med børn og ofre for seksuelt misbrug og udnyttelse.

For mindreårige asylansøgere gælder særligt, at barnets tarv kommer i første række, når medlemsstaterne skal gennemføre direktivets bestemmelser vedrørende mindreårige, ligesom der skal være adgang til rehabiliteringstjenester for mindreårige, der måtte have behov derfor, jf. direktivforslagets artikel 24.

For uledsagede mindreårige asylansøgere gælder særligt, at den uledsagede mindreårige hurtigst muligt skal tildeles en værge, som kan sørge for, at den mindreåriges behov opfyldes for så vidt angår modtagelsesforhold, jf. direktivforslagets artikel 25, stk. 1. Uledsagede mindreårige skal indkvarteres med følgende personer i prioriteret rækkefølge: hos myndige familiemedlemmer, hos en plejefamilie, i centre for mindreårige, i anden form for indkvartering, der er egnet for mindreårige. Søskende skal indkvarteres sammen, jf. direktivforslagets artikel 25, stk. 2. Såfremt det stemmer overens med barnets tarv, skal medlemsstaterne bestræbe sig på at opspore den uledsagede mindreåriges familiemedlemmer, jf. direktivforslagets artikel 25, stk. 3. Personale, der arbejder med mindreårige, skal være uddannet hertil, jf. direktivforslagets artikel 25, stk. 4.

For ofre for tortur og organiseret vold gælder særligt, at såfremt det skønnes nødvendigt, skal medlemsstaterne sikre, at ofre for tortur eller organiseret vold, voldtægt, andre former for kønsrelateret vold eller andre alvorlige voldshandlinger, indkvarteres i særlige centre for traumatiserede personer eller har adgang til særlige rehabiliteringsprogrammer, jf. direktivforslagets artikel 26.

2.8 Foranstaltninger, der skal gøre modtagelsessystemet mere effektivt (kapitel VII)

Med henblik på det administrative samarbejde, der er nødvendigt for at gennemføre direktivet, skal medlemsstaterne udpege et nationalt kontaktpunkt, ligesom de regelmæssigt og så hurtigt som muligt skal informere Kommissionen om antallet og data vedrørende de personer, der er omfattet af modtagelsesforholdene, jf. direktivforslagets artikel 27.

Medlemsstaterne skal sørge for, at der træffes passende foranstaltninger til at fremme et harmonisk forhold mellem lokalsamfund og indkvarteringscentre, for at forebygge racistiske handlinger, kønsdiskrimination og fremmedhad mod asylansøgere, jf. direktivforslagets artikel 29.

Ifølge direktivforslagets artikel 30 skal medlemsstaterne indføre regler om styring, overvågning og kontrol vedrørende niveauet for modtagelsesforhold med henblik på at sikre ensartede modtagelsesforhold inden for det nationale modtagelsesystem, ensartede standarder for faciliteterne i de forskellige centre og passende uddannelse af det relevante personale.

Efter direktivforslagets artikel 31 træffer medlemsstaterne passende foranstaltninger til at sikre, at de myndigheder og andre organisationer, der gennemfører dette direktiv, har modtaget den nødvendige grundlæggende uddannelse med hensyn til både mandlige og kvindelige ansøgere og deres ledsagende familie-medlemmers behov.

2.9 Afsluttende bestemmelser

Medlemsstaterne skal senest den 31. december 2002 sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft med henblik på at opfylde direktivets bestemmelser, jf. direktivforslagets artikel 35, stk. 1.

Senest to år efter ovennævnte dato og efterfølgende som et minimum hvert femte år skal Kommissionen aflægge en rapport til Europa-Parlamentet og Rådet vedrørende direktivets implementering i medlemsstaterne, herunder foreslå eventuelle nødvendige forbedringer eller rettelser, jf. direktivforslagets artikel 33.

Medlemsstaterne skal fastsætte sanktioner, der skal anvendes i tilfælde af overtrædelse af de nationale regler, der udspringer af direktivet, jf. direktivforslagets artikel 34.

3. Det nationale retsgrundlag

3.1 Indledning - gældende lovgivning

Gennemgangen af den nationale lovgivning følger gennemgangen af direktivforslagets syv kapitler.

3.1.1 Almindelige bestemmelser

Bestemmelserne om modtagelsesforhold for asylansøgere findes i udlændingeloven (lovbekendtgørelse nr. 191 af 20. marts 2001), i udlændingebekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 181 af 20. marts 2001), i bekendtgørelse nr. 550 af 26. juni 1999 om undervisning og aktivering m.v. af asylansøgere samt i bekendtgørelse nr. 696 af 29. august 1997 om Dansk Flygtningehjælps rådgivning af asylansøgere.

Anvendelsesområde/personkreds

En udlænding, der indgiver ansøgning om asyl i medfør af udlændingelovens § 7, er omfattet af det danske modtagesystem for asylansøgere. Af udlændingelovens § 42 a, stk. 1, fremgår, at en udlænding, der opholder sig her i landet og indgiver ansøgning om opholdstilladelse i medfør af § 7, får udgifterne til underhold dækket af Udlændingestyrelsen, indtil udlændingen meddeles opholdstilladelse, eller udlændingen udrejser eller udsendes. Undtaget fra denne hovedregel er:

- jf. § 42a, stk. 3, nordiske statsborgere, mindreårige udlændinge, der har fast ophold hos forældremyndighedens indehaver, udlændinge med opholdstilladelse efter EF-reglerne, udlændinge med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, udlændinge der har indgået ægteskab med en herboende per-

son, forsvundne personer og personer, der har ret til forsørgelse efter anden lovgivning.

- jf. § 42a, stk. 4, asylansøgere, der har tilstrækkelige midler. Udlændingestyrelsen kan i denne situation bestemme, at udlændingen ikke skal have dækket sine eller sin husstands udgifter til underhold og kan efter omstændighederne pålægge en sådan udlænding selv at betale udgifterne til sit underhold.
- jf. § 43, stk. 1, for asylansøgere, der opholder sig her i landet, som ikke er registrerede som asylansøgere, gælder, at politiet undtagelsesvist kan drage omsorg for indkvartering og underhold, såfremt der er et umiddelbart behov herfor.

3.1.2 Almindelige bestemmelser om modtagelsesforhold

- *Information:* Når en person ansøger om asyl i Danmark, foretager politiet, jf. udlændingelovens § 48 e, stk. 2, en indledende undersøgelse med henblik på at fastlægge asylansøgerens identitet, nationalitet og rejserute.

Herefter forevises ansøgeren af Udlændingestyrelsen et videobånd på et sprog, ansøgeren forstår, hvor der redegøres nærmere for asylsagens behandling. I samme forbindelse udfylder ansøgeren et ansøgningsskema på sit eget sprog eller et sprog, pågældende forstår, om sit asylmotiv med videre. Indledningen til skemaet indeholder information blandt andet om vigtigheden af at give så korrekte, fuldstændige og præcise oplysninger som muligt. Endvidere udleveres en pjece, som indeholder oplysninger om asylansøgerens rettigheder og forpligtelser, ligesom pjecen indeholder oplysninger om hvilke organisationer, der yder assistance - herunder juridisk bistand - under asylsagens behandling.

På asylcentre forefindes endvidere relevant brochuremateriale fra blandt andet Dansk Flygtningehjælp, ligesom der på de større centre findes netcafe'er. Endelig afholdes der efter behov informationsmøder på centrene.

Ifølge udlændingelovens § 48 a, stk. 4, skal politiet, når Udlændingestyrelsen efter udlændingelovens § 48 a, stk. 1, har truffet afgørelse om, at en person tillades indrejse i landet som asylansøger, gøre den pågældende bekendt med, at der er adgang til at sætte sig i forbindelse med Dansk Flygtningehjælp. For så vidt angår personer, der ansøger om asyl i Københavns lufthavn skal politiet gøre den pågældende bekendt med adgangen til at sætte sig i forbindelse med Dansk Flygtningehjælp allerede forud for Udlændingestyrelsens afgørelse efter § 48 a, stk. 1, jf. § 1 i bekendtgørelse nr. 696 af 29. august 1997 om Dansk Flygtningehjælps rådgivning af asylansøgere.

- *Opholdsdokument:* En person, der ansøger om asyl i Danmark, får ikke et opholdsdokument men et identitetskort med billede. Heraf fremgår den pågældendes navn og nationalitet. Kortet bekræfter tillige, at den pågældende er asylansøger i Danmark og dermed har lovligt processuelt ophold. Hjemmel til optagelse af personfotografiet findes i udlændingelovens § 40 b, stk. 2.

- *Fri bevægelighed:* Asylansøgere har ret til at bevæge sig frit inden for Danmarks grænser. En asylansøger kan dog pålægges at tage ophold på et indkvarteringssted udpeget af Udlændingestyrelsen, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 7. Endvidere kan politiet efter udlændingelovens § 41, jf. udlændingebekendtgørelsens (bekendtgørelse nr. 181 af 20. marts 2001) § 50, give udlændinge, herunder asylansøgere, pålæg om at melde sig til politiet til bestemte tider, når dette er begrundet i hensynet til statens sikkerhed eller opretholdelse af ro og orden. Reglerne om varetægtsfængsling og frihedsberøvelse af asylansøgere fremgår af udlændingelovens §§ 35 – 36. Beslutning om varetægtsfængsling, jf. udlændingelovens § 35, kan påkæres efter retsplejelovens bestemmelser herom. Beslutning om administrativ frihedsberøvelse, jf. udlændingelovens § 36, skal, medmindre den pågældende forinden løslades, inden tre døgn efter frihedsberøvelsens iværksættelse indbringes for retten, der tager stilling til frihedsberøvelsens lovlighed og fortsatte opretholdelse, jf. udlændingelovens § 37, stk. 1.
- *Familiens enhed:* Familiemedlemmer indkvarteres så vidt muligt sammen. Denne ordning er fastsat af Udlændingestyrelsen i de indgåede entreprenørkontrakter om centerdrift.
- *Undervisning:* Reglerne om undervisning af asylansøgere fremgår af udlændingelovens § 42 c og den på baggrund heraf udstedte bekendtgørelse nr. 550 af 26. juni 1999 om undervisning og aktivering m.v. af asylansøgere.

Efter udlændingelovens § 42 c, stk. 1, skal børn i den undervisningspligtige alder, der opholder sig her i landet som asylansøgere deltage i særskilt tilrettelagt undervisning eller i en undervisning, der står mål med, hvad der almindeligvis kræves efter den særskilt tilrettelagte undervisning.

Asylansøgerbørn i aldersgruppen 7 – 16 år skal, jf. bekendtgørelsens §§ 2 og 4, deltage i særskilt tilrettelagt undervisning eller i en undervisning, der står mål med, hvad der almindeligvis kræves efter den særskilt tilrettelagte undervisning. Undervisningen har blandt andet til formål at fremme børnenes tilegnelse af kundskaber, færdigheder, arbejdsmetoder og udtryksformer, der medvirker til det enkelte barns alsidige udvikling. Efter bekendtgørelsens § 6, stk. 1, skal undervisningen på opholdscentre i indhold og omfang svare til den undervisning, der tilbydes tosprogede elever i den danske folkeskole. Asylansøgere bør i alderen 7 – 16 år kan i stedet deltage i folkeskolens undervisning eller i undervisning ved andre skoleformer, jf. folkeskolelovens § 33, jf. bekendtgørelsens § 14. Undervisning i modersmål tilbydes, jf. § 6, stk. 3, og § 14, stk. 3, i det omfang, der er mulighed herfor.

Asylansøgere, der er fyldt 17 år, kan efter bekendtgørelsens § 17 deltage i undervisning for voksne asylansøgere. Undervisningen har efter bekendtgørelsens § 19 blandt andet til formål at vedligeholde og udbygge ansøgernes almene og faglige færdigheder. På modtagecentre skal undervisningen, jf. bekendtgørelsens § 20, give et indledende kendskab til det danske sprog og samfund, mens undervisningen på opholdscentre, jf. bekendtgørelsens § 21, stk. 1, skal udbygge dette kendskab. Undervisningen omfatter, jf. bekendtgørelsens § 21, stk. 2, undervisning i dansk, danske samfundsforhold og engelsk, ligesom undervisning kan tilbydes i blandt andet modersmål, andre

fremmedsprog end engelsk, tekniske fag, EDB-relaterede fag m.v. jf. § 21, stk. 3.

- *Adgangen til arbejdsmarkedet:* Efter udlændingelovens § 13, stk. 1, skal udlændinge have arbejdstilladelse for at tage lønnet eller ulønnet beskæftigelse, for at udøve selvstændig erhvervsvirksomhed eller for mod eller uden vederlag at udføre tjenesteydelser her i landet. Udlændingelovens § 14 angiver udtømmende, hvilke udlændinge der er fritaget for arbejdstilladelse. Asylansøgere er ikke omfattet af § 14 og har således ikke adgang til arbejdsmarkedet. Asylansøgere, hvis ansøgning er antaget til behandling, kan dog deltage i ulønnet humanitært arbejde eller andet frivilligt arbejde, jf. udlændingelovens § 42 d, stk. 4.

3.1.3 Materielle modtagelsesforhold

Efter udlændingelovens § 42 a, stk. 1, får en udlænding, der opholder sig her i landet og indgiver ansøgning om asyl, udgifterne til underhold dækket af Udlændingestyrelsen, indtil udlændingen meddeles opholdstilladelse, eller udlændingen udrejser eller udsendes. Hvis der meddeles flygtningestatus, opholdstilladelse af humanitære grunde eller opholdstilladelse af ganske særlige grunde, udstrækkes dækningen af udgifter til underhold til og med udgangen af den første hele måned efter tidspunktet for tilladelsens meddelelse.

I praksis modtager asylansøgere hver anden uge et underholdsbeløb, der dækker udgifter til mad, tøj og lommepenge.

Såfremt en asylansøger har tilstrækkelige midler, kan Udlændingestyrelsen beslutte, at den pågældende ikke skal have sine eller sin husstands udgifter til underhold dækket, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 4.

Udlændingestyrelsen tilvejebringer og driver indkvarteringssteder for asylansøgere, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 5. Driften kan ske i samarbejde med Dansk Røde Kors, Beredskabsstyrelsen, kommuner og private organisationer eller selskaber, som er godkendt hertil af Indenrigsministeriet. I Udlændingestyrelsens entreprenørkontrakt med Dansk Røde Kors, der er indgået med hjemmel i udlændingelovens § 42 a, stk. 5, er fastlagt, at en asylansøger i forbindelse med asylansøgningens indgivelse som udgangspunkt indkvarteres på et modtagecenter, hvorfra ansøgeren efter et kort ophold overføres til et opholdscenter. Visse ansøgergrupper, herunder personer i afvisningsposition og personer i særlig hasteprocedure, overflyttes som udgangspunkt ikke til et opholdscenter. Under visse omstændigheder - for eksempel i tilfælde af adfærdsproblemer - kan der ske tilbageførsel fra et opholdscenter til et modtagecenter. Ud over modtagecentre og opholdscentre er der etableret særlige omsorgscentre, der er forbeholdt personer med behov for særlig omsorg og pleje, og børnecentre, der er forbeholdt uledsagede mindreårige asylansøgere. Der er endvidere oprettet en anneksordning, som muliggør indlogering af asylansøgere i mindre enheder og dermed også under mindre institutionsprægede vilkår.

Endelig findes der i forbindelse med modtagecentret i Sandholm en særlig institution for frihedsberøvede asylansøgere, som drives af Kriminalforsorgen.

Asylansøgere kan anmode om indkvartering uden for modtage- eller opholdscentre, for eksempel hos slægtninge. Sådant privat indkvartering sker for egen regning. Dog kan Udlændingestyrelsen bestemme, at beløbet til kost, tøj og lommepenge bibeholdes.

Dansk Røde Kors har oplyst, at der på de fleste af de centre, som drives af organisationen, er fastsat besøgsregler. Normalt tillades det de indkvarterede at modtage besøg hver dag i perioden 0800 – 2300. I Center Sandholm er der oprettet en egentlig adgangskontrol, hvis opgave blandt andet er at sikre, at personer, som ønsker adgang, rent faktisk er besøgende til indkvarterede på centret. Ifølge Dansk Røde Kors er der endvidere ud fra hensynet til asylansøgenes situation og sikkerhed fastsat den generelle regel for alle centre, som drives af organisationen, at der kun er adgang efter aftale, medmindre man har et egentligt ærinde. Denne regel gør sig tilsvarende gældende for advokater og repræsentanter for UNHCR og relevante NGO'er.

Dansk Røde Kors har oplyst, at personale ansat på modtage- og opholdscentre administreret af Dansk Røde Kors normalt har en uddannelsesmæssig baggrund for den funktion, de udfører på centrene. I forbindelse med ansættelsen deltager personalet endvidere i et obligatorisk grundkursus, ligesom der hvert andet år er landskurser for de enkelte faggrupper (lærere, sygeplejersker, pædagoger mv.).

Dansk Røde Kors har oplyst, at klagesystemet på de centre, der drives af organisationen, er indrettet sådan, at en asylansøger har to muligheder for at klage over forholdene på centrene. Den ene mulighed er at påtale forholdene over for centerledelsen på det enkelte center og med klageadgang til Dansk Røde Kors hovedkontor. Såfremt Dansk Røde Kors ikke kan imødekomme klagen, viderendesendes denne til Udlændingestyrelsen, der i henhold til udlændingelovens § 42 a, stk. 5, er ansvarlig for tilvejebringelse og drift af indkvarteringssteder for udlændinge. Den anden mulighed er at klage direkte til Udlændingestyrelsen. Udlændingestyrelsens afgørelse kan påklages til Indenrigsministeriet, jf. udlændingelovens § 46, stk. 2.

3.1.4 Læge- og psykologhjælp

I henhold til § 9, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 31 af 19. januar 2001 (ydelsesbekendtgørelsen) har enhver, der ikke har bopæl (folkeregisteradresse) her i landet, ret til sygehusbehandling og fødselshjælp m.v. i opholdsamtskommunen i tilfælde af ulykke, pludselig opstået sygdom, fødsel m.v. eller pludselig forværring af en kronisk lidelse. Bestemmelsen indebærer, at opholdsamtskommunerne er forpligtet til at foretage akut behandling af asylansøgere.

Behandling, der ikke er akut, er omfattet af udlændingeloven, idet det fremgår af bemærkningerne til den tidligere udlændingelovs § 40, jf. betænkning nr. 968 om udlændingelovgivningen fra 1982, at begrebet underhold (nu indeholdt i udlændingelovens § 42 a, stk. 1) også dækker medicin m.v., hvilket efter fast praksis fortolkes som sundhedspleje.

Ifølge Udlændingestyrelsens entreprenørkontrakt med Dansk Røde Kors omfatter de sundhedsydelse, som tilbydes, såvel sundhedsfremme (udlevering af fx tandbørste m.v.) som sygdomsforebyggelse (vacciner m.v.) og behandling. På centrene er der tilknyttet en sygeplejerske, og der kan henvises til læge- og

tandlægebehandling. Af kontrakten fremgår videre, at særligt udsatte grupper skal have høj prioritet, specielt børn, torturofre, syge, handicappede og gamle. Til denne personkreds kan der efter en forudgående konkret vurdering tilbydes særlige tiltag for eksempel i form af medicinsk behandling, socialpædagogiske og/eller psykosociale foranstaltninger.

Endelig skal der ifølge kontrakten være et psykologisk/psykiatrisk beredskab, som kan yde akut hjælp i krisesituationer. Personalet i dette beredskab skal have særligt kendskab til behandling af asylansøgere.

For så vidt angår behandling af mindre omfattende karakter kan Dansk Røde Kors henvise asylansøgeren direkte hertil, mens mere omfattende behandling forudsætter, at Udlændingestyrelsen stiller kaution. Behandlingen sker efter en vurdering af, om den skønnes nødvendig, smertelindrende og uopsættelig.

3.1.5 Indskrænkning og inddragelse af modtagelsesforhold

Efter udlændingelovens § 34, stk. 1, nr. 4, kan politiet, indtil der er truffet afgørelse om udvisning, afvisning, overførsel eller tilbageførsel, eller udsendelse, når det anses for nødvendigt for at sikre en asylansøgers tilstedeværelse, bestemme, at pågældende skal give møde hos politiet (meldepligt) på nærmere angivne tidspunkter. Efter udlændingelovens § 34, stk. 2, kan en sådan meldepligt tillige meddeles:

- hvis pågældende ikke medvirker til sagens oplysning,
- udebliver fra en samtale hos Udlændingestyrelsen eller en afhøring hos politiet,
- har udvist voldelig eller truende adfærd over for personer, der udfører opgaver med driften af et indkvarteringssted, eller over for de personer, der i øvrigt opholder sig på indkvarteringsstedet,
- ikke efterkommer et pålæg fra Udlændingestyrelsen om at tage ophold et bestemt sted,
- ikke medvirker til sin egen udsendelse i et tilfælde, hvor politiet efter udlændingelovens § 40, stk. 3, 1 pkt., drager omsorg herfor.

Af udlændingelovens § 36, stk. 1, 3. pkt., fremgår, at en asylansøger kan frihedsberøves, hvis pågældendes asylansøgning er udtaget eller forventes udtaget til behandling efter udlændingelovens § 53 a, stk. 3, og det efter en konkret, individuel vurdering bedømmes, at dette er påkrævet for at fastholde pågældendes tilstedeværelse under asylsagsbehandlingen, medmindre de i § 34 nævnte foranstaltninger er tilstrækkelige.

Af udlændingelovens § 36, stk. 2, 1. og 2. pkt., fremgår, at en asylansøger kan frihedsberøves, hvis pågældende:

- ikke efterkommer et pålæg fra Udlændingestyrelsen efter udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 1. pkt., om at tage ophold et bestemt sted,

- udebliver fra en afhøring hos politiet eller en samtale hos Udlændingestyrelsen,
- gennem voldelig eller truende adfærd over for personer, der udfører opgaver med driften af et indkvarteringssted, lægger hindringer i vejen for udførelsen af disse personers hverv.

Af udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 1 pkt., fremgår, at Udlændingestyrelsen kan give en asylansøger pålæg om at tage ophold på et bestemt sted. Sådanne påbud kan efter udlændingelovens § 46, stk. 2, ikke påklages. Overtrædelse af et sådant pålæg straffes efter udlændingelovens § 60, stk. 1, med bøde eller under skærpende omstændigheder med fængsel i indtil 4 måneder.

Efter udlændingelovens § 42 a, stk. 7, 2 pkt., må en asylansøger ikke gennem voldelig eller truende adfærd over for personer, der udfører opgaver med driften af et indkvarteringssted for asylansøgere, eller over for personer, der i øvrigt opholder sig på indkvarteringsstedet, lægge hindringer i vejen for udførelse af opgaver med driften af indkvarteringsstedet eller for opretholdelsen af ro og orden. Overtrædelse af denne bestemmelse straffes efter udlændingelovens § 60, stk. 1, med bøde eller under skærpende omstændigheder med fængsel i indtil 4 måneder.

Det fremgår endvidere af udlændingelovens § 42 a, stk. 8, at Udlændingestyrelsen kan bestemme, at en asylansøger, der er omfattet af stk. 1 eller 2, jf. stk. 3, ikke skal have dækket sine udgifter til underhold bortset fra kost, logi og sundhedsmæssige ydelser, såfremt

- asylansøgeren udebliver fra en afhøring med Udlændingestyrelsen eller politiet, hvortil den pågældende er indkaldt,
- asylansøgeren har udvist voldelig eller truende adfærd over for personer, der udfører opgaver med driften af et indkvarteringssted for asylansøgere, eller over for de personer, der i øvrigt opholder sig på indkvarteringsstedet,
- asylansøgeren ikke efterkommer Udlændingestyrelsens bestemmelse om at tage ophold efter Udlændingestyrelsens nærmere bestemmelse,
- asylansøgeren ikke efterkommer politiets bestemmelse om en i udlændingelovens § 34, nævnt foranstaltning (meldepligt m.v.),
- asylansøgeren tilsidesætter et pålæg om at udføre nødvendige opgaver i forbindelse med driften af indkvarteringsstedet,
- asylansøgeren er efterlyst af politiet med henblik på forkyndelse, udrejsekontrol eller udsendelse, eller
- politiet drager omsorg for asylansøgerens udrejse, og pågældende ikke medvirker hertil.

Ifølge udlændingelovens § 42 a, stk. 9, skal Udlændingestyrelsen, medmindre særlige grunde taler derimod, bestemme, at en udlænding, der indgiver ansøgning om asyl ved eller efter indrejsen og ikke medvirker til sagens oplysning,

ikke skal have dækket sine udgifter til underhold bortset fra kost, logi og sundhedsmæssige ydelser.

Udlændingestyrelsens beslutninger ifølge § 42 a, stk. 8 og 9, kan påklages til Indenrigsministeriet, jf. udlændingelovens § 46, stk. 2.

Endelig er der ved lov nr. 458 af 7. juni 2001, med virkning fra 1. august 2001 skabt hjemmel til at frihedsberøve kriminelle asylansøgere og asylansøgere, der lægger væsentlige hindringer i vejen for asylsagens oplysning, under asylsagens behandling. For kriminelle asylansøgers vedkommende forudsætter frihedsberøvelse, at pågældende er administrativt udvist efter udlændingelovens § 25 a, stk. 1, nr. 1. Frihedsberøvelse som følge af, at en ansøger lægger hindringer i vejen for asylsagens oplysning kan ske, hvis de i § 34 nævnte foranstaltninger ikke er tilstrækkelige til at sikre en effektiv behandling af asylansøgningen og udsendelse af landet, på grund af gentagne udeblivelser uden rimelig grund fra afhøringer hos politiet eller Udlændingestyrelsen, manglende oplysning om identitet, nationalitet eller rejserute eller tilsløring eller afgivelse af falske oplysninger om disse forhold, eller at ansøgeren på anden lignende måde ikke medvirker til sagens oplysning. Herudover er der i udlændingelovens § 35, stk. 2, skabt hjemmel til varetægtsfængsling af asylansøgere, som er udvist ved endelig dom efter udlændingelovens §§ 22 - 24 med henblik på at sikre en effektiv fuldbyrdelse af bestemmelsen om udvisning.

3.1.6 Bestemmelser vedrørende personer med særlige behov

For mindreårige gælder blandt andet, at kommunerne i henhold til lov om social service har pligt til at føre tilsyn med de forhold, hvorunder børn i kommunen lever. Det indebærer blandt andet en pligt til at iværksætte hjælpeforanstaltninger, såfremt det af hensyn til barnets tarv findes påkrævet.

For uledsagede mindreårige gælder, at de tildeles en bisidder fra Dansk Røde Kors, som er til stede i forbindelse med den mindreåriges møder med udlændingemyndighederne, jf. Folketingets Retsudvalgs beretning af 16. marts 1993 over forslag til lov om ændring af udlændingeloven og lov om social bistand (L 155). Uledsagede mindreårige asylansøgere indkvarteres normalt i særlige centre for mindreårige uledsagede asylansøgere. Dansk Røde Kors har oplyst, at personale ansat på disse centre normalt har en pædagogisk uddannelse.

Nogle uledsagede mindreårige indkvarteres dog privat hos fjerne slægtninge eller hos danske plejefamilier.

Indenrigsministeriet overvejer for tiden retningslinjerne for behandlingen af sager vedrørende mindreårige uledsagede asylansøgere.

For ofre for tortur og organiseret vold gælder efter entreprenørkontrakten mellem Udlændingestyrelsen og Dansk Røde Kors, at indsatsen for at hjælpe ofre for tortur og organiseret vold skal prioriteres. Dette indebærer blandt andet, at torturofre, såfremt det skønnes nødvendigt, kan henvises til behandling på Det Danske Center for Torturofre. Der kan endvidere ifølge kontrakten ske indkvartering på særlige omsorgscentre for traumatiserede personer.

For enlige kvinder er der etableret et center udelukkende til indkvartering af enlige kvinder og enlige mødre. Visitation til dette center sker efter en konkret vurdering af behovet herfor, blandt andet for at undgå kønsrelateret chikane m.v.

3.1.7 Foranstaltninger, der skal gøre modtagelsessystemet mere effektivt

Udlændingestyrelsen har oplyst, at åbningen af et nyt asylcenter altid sker i tæt dialog med kommunen. Efter behov arrangeres der borgermøder, informeres i lokalaviserne eller uddeles øvrigt informationsmateriale om åbningen af centeret. De fleste centre afholder endvidere løbende "åbent-hus" arrangementer. Endelig foregår der med et kriminalpræventivt sigte for øje en tæt dialog mellem centeret, politiet og kommunen.

Med henblik på at sikre ensartede modtagelsesforhold har Dansk Røde Kors udarbejdet et sæt minimumsstandarder vedrørende faciliteterne på de centre, der administreres af Dansk Røde Kors.

4. Nærheds- og proportionalitetsprincippet

Kommissionen har i direktivforslaget som begrundelse for at indføre fællesskabsretlig regulering på området anført, at etableringen af fælles minimumsstandarder for modtagelsesforhold vil medføre, at asylansøgere bliver mindre tilbøjelige end nu til at vælge bestemmelsesland ud fra, hvordan modtagelsesforholdene i det pågældende land er. Endvidere vil en fortsat mangel på standarder for modtagelsesforhold have en negativ virkning på andre asylpolitiske instrumenters effektivitet, ligesom indførelse af minimumsstandarder for modtagelsesforhold vil styrke berettigelsen af at anvende blandt andet et effektivt system til fastsættelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning.

Kommissionen har endelig bemærket, at det forhold, at forslaget er koncentreret om en række minimumsstandarder, giver medlemsstaterne mulighed for at vælge den form og de midler, der er mest hensigtsmæssige, når de skal iværksætte minimumsstandarder inden for deres egne retlige rammer og nationale forhold.

Efter dansk opfattelse forekommer det sandsynligt, at minimumsstandarder for modtagelse vil kunne bidrage til en vis mindsning af de såkaldte sekundære asylstrømme mellem EU-landene. Henset til EU-landenes nuværende forskelligheder i modtagelsesforholdene, ville en sådan tilnærmelse næppe kunne opnås på andre måder.

Direktivforslaget findes i overensstemmelse med nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

5. Høring

Indenrigsministeriet har ved brev af 1. juni 2001 sendt en kopi af direktivforslaget til følgende organisationer m.v. med anmodning om at modtage eventuelle bemærkninger:

Advokatrådet, Amnesty International, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Røde Kors, Det Danske Center for Menneskerettigheder og Rådet for Etniske Minoriteter.

Indenrigsministeriet har modtaget svar fra Det Danske Center for Menneskerettigheder, Dansk Flygtningehjælp og Dansk Røde Kors. De modtagne svar vedlægges.

I det følgende gengives det væsentligste indhold af høringssvarene.

Generelt

Dansk Røde Kors foreslår generelt, at direktivet indeholder en direkte notehenvielse til de UNHCR EXCOM konklusioner, som relaterer sig specifikt til modtagelsesforhold, samt at der i direktivet inkluderes en mekanisme, der sikrer en løbende sammenhæng mellem UNHCR's EXCOM vedtagelser og fortolkningen af direktivets bestemmelser.

Det Danske Center for Menneskerettigheder har under henvisning til bemærkningerne til artikel 15 anført, at forslaget, i højere grad end tilfældet er, bør indeholde en vurdering af, om det på samtlige punkter er udformet med den fornødne hensyntagen til de almindelige menneskeretlige normer.

Almindelige bestemmelser

Dansk Røde Kors anbefaler, at det af artikel 2, litra d, eksplicit bør fremgå, at partnere af samme køn er omfattet af definitionen af en familie. Dansk Flygtningehjælp har til samme bestemmelse bemærket, at definitionen af familiemedlemmer i artikel 2, litra d, bør udvides, således at ansøgers børn og søskende uanset alder og civilstand samt ansøgers forældre uanset deres alder tillige er omfattet.

Dansk Røde Kors har bemærket, at en afgørelse af, om et barn må betragtes som uledsaget, eller om en eventuel ledsager kan anses for at være trådt i forældres sted, bør ske ud fra en konkret vurdering af de personlige forhold, herunder alder, familieforholdet og barnets tilknytning til ledsageren.

Dansk Røde Kors har under henvisning til artikel 3 bemærket, at man bør være særdeles varsom med at foretage sondringer mellem EU-borgere og ikke EU-borgere, idet sådanne sondringer kan være medvirkende til at underminere principperne bag Genève-konventionen.

Dansk Flygtningehjælp finder det i relation til artikel 3, stk. 1, beklageligt, at artiklen ikke omfatter EU-borgere, og at ansøgere om subsidiær beskyttelse efter artikel 3, stk. 3, kun omfattes af forslaget på fakultativt grundlag. Derimod findes det positivt, at forslaget efter § 3, stk. 1, også omfatter personer, som befinder sig i de indledende procedurer vedrørende adgang til asylsystemet.

Almindelige bestemmelser om modtagelsesforhold

Dansk Røde Kors anbefaler, at artikel 5 eksplicit tager stilling til problemer i relation til analfabetisme.

I relation til artikel 5 har Dansk Flygtningehjælp tilrådet, at artikel 5, stk. 3, formuleres således, at information så vidt muligt gives på ansøgers modersmål og kun, hvis dette ikke er muligt, på et andet sprog, som denne forstår.

Vedrørende artikel 7, stk. 2, har Dansk Flygtningehjælp anført, at kriterierne for frihedsberøvelse er for uklare.

Ligeledes finder Dansk Flygtningehjælp, at kriterierne i artikel 7, stk. 3, for at begrænse retten til fri bevægelighed bør defineres nærmere. Kriterierne bør således omfatte henvisning til proportionalitetsprincippet, retten til familieliv og undgåelse af diskrimination. Endvidere bør begrænsninger af bevægelsesfriheden være tidsbegrænsede.

I relation til artikel 9 tilråder Dansk Røde Kors, at information om muligheden for at eftersøge forsvundne familiemedlemmer udtrykkeligt bør fremgå af artiklen.

Dansk Røde Kors finder, at artikel 12 vedrørende skolegang og undervisning for mindreårige muligvis bør indbefatte en 6 måneders periode med indledende undervisning i skoler, der er særligt indrettet til at imødekomme de behov og forskelligheder, som børnene har, eller at man på anden vis tilgodeser dette hensyn, inden børnene eventuelt overgår til det almindelige offentlige skolesystem.

Dansk Flygtningehjælp finder, at artiklerne 13 og 14 vedrørende beskæftigelse og erhvervsuddannelse er vigtige og positive bestemmelser, men at der bør fastsættes nærmere regler for medlemsstaternes ret til at regulere adgangen til arbejdsmarkedet og til erhvervsuddannelser med henblik på at hindre, at medlemsstaterne kun yder en begrænset adgang til arbejdsmarkedet.

Materielle modtagelsesforhold

Dansk Flygtningehjælp har til artikel 15, stk. 1, bemærket, at det bør specificeres, at modtagelsesforhold også stilles til rådighed under ankefrister, og i de perioder en klagesagsbehandling verserer. Endvidere bør artikel 15, stk. 1, eksplícit omfatte en udsendelsesfase efter et endeligt afslag på asyl.

Dansk Røde Kors har bemærket, at artikel 15 bør sikre, at asylansøgere, der har fået endeligt afslag på asyl, og som uden egen skyld ikke kan udsendes, er omfattet af adgangen til modtagelsesforhold, indtil de rent faktisk kan forlade landet.

I relation til artikel 15, stk. 5, har Dansk Flygtningehjælp bemærket, at adgangen til at indskrænke eller inddrage modtagelsesforhold bør afhænge af opnåelse af arbejde, og ikke af adgangen til arbejdsmarkedet.

Læge- og psykologbehandling

Dansk Flygtningehjælp har til artiklerne 20 og 21 bemærket, at asylansøgere bør sikres samme adgang til læge- og psykologbehandling, uanset hvilken procedure ansøgerens sag er i. Såfremt der skal differentieres afhængig af, hvilken procedure asylsagen behandles efter, bør den i artikel 21, stk. 5, nævnte periode på 65 arbejdsdage forkortes. Endvidere bør det sikres, at asylansøgere har adgang til

læge- og psykologhjælp under hele ansøgningsforløbet inklusive en eventuel udsendelsesfase.

Dansk Røde Kors har bemærket, at asylansøgere uanset indkvarteringsformen bør sikres adgang til primær lægebehandling, herunder sygdomsforebyggende og sundhedsfremmende ydelser på samme niveau som befolkningen generelt.

Indskrænkning eller inddragelse af modtagelsesforhold

Vedrørende artikel 22 bemærker Dansk Røde Kors, at det findes betænkeligt, at en asylansøgers manglede evne til at efterkomme anmodninger om at fremkomme med oplysninger kan medføre en sanktion i form af indskrænkning eller inddragelse af rettigheder i relation til modtagelse. Modsat kan der rimeligvis ske en vis inddragelse i modtagelsesforhold, såfremt den pågældende er forsvundet eller udeblevet, men udelukkende indtil asylansøgeren igen melder sig.

Dansk Flygtningehjælp har anbefalet, at det i artikel 22, stk. 1, litra d, specificeres, hvad der forstås med begrebet "en trussel mod den nationale sikkerhed". Ifølge artikel 22, stk. 1, litra d, kan inddragelse af modtagelsesforhold ske som følge af mistanke om begåede krigsforbrydelser eller forbrydelser mod menneskeheden. Dansk Flygtningehjælp bemærker hertil, at en vurdering af Genèvekonventionens udelukkelsesgrunde ikke bør foretages forud for en vurdering af selve asylansøgningen.

Dansk Flygtningehjælp anbefaler, at det tilføjes artikel 22, at indkvartering og kost ikke kan inddrages, med mindre ansøgeren trækker sin ansøgning tilbage eller forsvinder i en længere periode.

Bestemmelser vedrørende personer med særlige behov

Dansk Røde Kors anbefaler, at artiklerne 23 og 24 bør indebære, at der indføres screeningsprocedurer, der sikrer, at alle asylansøgere med særlige behov modtager et relevant lægeligt, psykologisk eller socialt tilbud.

Artikel 25 bør ifølge Dansk Røde Kors medføre, at der allerede ved indrejsen udpeges en professionel børnesagkyndig person med formel mulighed for at handle på barnets vegne. Denne person bør følge barnet, indtil det efter en konkret og individuel vurdering ikke længere skønnes nødvendigt, eller indtil pågældende fylder 18 år.

Dansk Flygtningehjælp anbefaler, at det i relation til artikel 25 afklares, om den værge, der omtales i artiklen, er den samme, som omtales i artikel 10 i direktivforslaget om asylprocedurer (KOM (2000) 578 endelig).

Foranstaltninger, der skal gøre modtagelsessystemet mere effektivt

Dansk Flygtningehjælp har til artikel 34 vedrørende sanktioner for overtrædelse af nationale bestemmelser, der er vedtaget til gennemførelse af direktivet, bemærket, at artiklen bør udformes således, at bestemmelsens anvendelsesområde klart fremgår, samt hvilke typer sanktioner, der kan bringes i anvendelse.

6. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Forslaget til direktiv om modtagelsesforhold for asylansøgere har hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser, da Danmark efter Protokollen om Danmarks Stilling ikke deltager i vedtagelsen.

Såfremt tilsvarende regler ønskes gennemført i dansk ret, vil det kræve ændringer i udlændingeloven samt eventuelt i folkeskoleloven. Endvidere vil gennemførelse i dansk ret kunne indebære ændringer af sociallovgivningen. Endelig skønnes gennemførelse i dansk ret medføre visse statsfinansielle konsekvenser i form af øgede udgifter, som det dog på nuværende tidspunkt ikke er muligt at skønne endeligt over.

7. Samfundsøkonomiske og andre konsekvenser

Forslaget til direktiv om modtagelsesforhold for asylansøgere har hverken samfundsøkonomiske eller andre konsekvenser, da Danmark efter Protokollen om Danmarks Stilling ikke deltager i vedtagelsen.

Det kan ikke på nuværende tidspunkt vurderes, i hvilket omfang forslagets indhold vil medføre samfundsøkonomiske konsekvenser, såfremt tilsvarende regler ønskes gennemført i dansk ret.

8. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Rådskonklusioner om modtagelsesforhold blev forelagt Folketingets Retsudvalg og Folketingets Europaudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender samt civilbeskyttelse) den 28. september 2000 og rådsmødet (retlige og indre anliggender samt civilbeskyttelse) den 30. november - 1. december 2000.

Sagen har herudover ikke tidligere været forelagt for Folketingets Retsudvalg og Folketingets Europaudvalg.



Indgået i Int. Kt.

27 JUNI 2001

Indenrigsministeriet
Administrationsafdelingen
Internationalt Kontor
Slotholmsgade 6
1216 - Kbh. K

KOPI

Vi flytter! - Ny adresse pr. 9. april:
Wilders Plads 8 H
1403 København K
Tlf. 32 69 88 88 - Fax 32 69 88 00

Dato

25. juni 2001

Deres ref.

2001/7360-375

Vores ref.

J.nr.

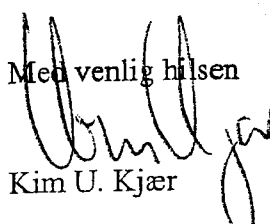
Vedr.: Høringssvar

Ved skrivelse af 1. ds. fremsendte Indenrigsministeriet Kommissionens forslag til Rådets direktiv om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere af 21. maj 2001 med anmodning om Det Danske Center for Menneskerettigheds eventuelle kommentarer hertil. I den anledning skal Centret bemærke følgende:

Det anføres i forslaget s. 14 (bemærkningerne til art. 15): "Hvis der ikke sørges for de materielle modtagelsesforhold for de mennesker, der ansøger om asyl i en medlemsstat, kan det være en overtrædelse af de internationale retsregler i en række menneskerettighedsinstrumenter, herunder den internationale konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder og EU's charter om grundlæggende rettigheder."

Bortset fra en sporadisk omtale af disse og andre instrumenter i relation til visse specifikke artikler rummer bemærkningerne til forslaget ikke en tilbundsående vurdering af, hvorvidt forslaget på *samtlig*e punkter er udformet med den fornødne hensyntagen til de almindelige menneskeretlige normer. Centret havde gerne set, at forslaget i højere grad indeholdt en stillingtagen hertil, idet den ovenfor citerede passus vel næppe uden videre kan tages som udtryk for, at forslaget på alle områder *er* afstemt med grundlæggende menneskeretlige regler og standarder. Inden for de givne rammer har Centret ikke fundet det muligt at gennemføre en sådan fuldstændig analyse af forslaget. Centret skal derfor nøjes med at påpege, at som forslaget foreligger, kan det formentlig ikke ganske afvises, at der *kan* være bestemmelser, som ikke i tilstrækkelig grad lever op til f.eks. FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder.

Med venlig hilsen


Kim U. Kjær

Indgået i Int. Kt.

27 JUNI 2001

Indenrigsministeriet
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K

25 JUNI 2001

KOPI

Antal bilag Akt nr. 12

København, den 25. juni 2001
ASYL/KBH/MCA/31-5/0352

Vedr.: Bemærkninger til EU-Kommissionens forslag til Rådskonklusion om minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne.

Idet der henvises til Indenrigsministeriets brev af 1. juni 2001, j.nr.: 2001/7360-375, skal Dansk Røde Kors hermed fremkomme med følgende bemærkninger.

I forbindelse med nærværende skrivelse, skal Dansk Røde Kors bemærke, at Røde Kors' europæiske platform for asyl- og flygtningearbejdet, PERCO (Platform for European Red Cross Cooperation for Refugees, Asylum Seekers and Migrants), i slutningen af 2000 af EU-Kommissionen, som inspiration for kommissionens videre arbejde med udarbejdelsen af et direktiv om modtagelse af asylansøgere i Europa, blev anmodet om at fremkomme med en beskrivelse af en række af de erfaringer, som de nationale Røde Kors' selskaber har opnået gennem mange års aktiviteter på området.

PERCO består af de nationale Røde Kors selskaber i Belgien, Bulgarien, Danmark, Finland, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Italien, Holland, Spanien, Storbritannien, Schweiz, Sverige og Norge, der alle er nationale selskaber med en mangeårig erfaring på flygtninge- og asylområdet, og herunder i særdeleshed i forhold til opgaver forbundet med modtagelse af asylansøgere i de respektive lande. PERCO har blandt andet til opgave at sikre udnyttelsen af den fælles viden og erfaringer på asyl- og flygtningeområdet ved løbende informations- og erfaringsudveksling. På baggrund af denne viden og erfaring, anmodede EU-Kommissionen PERCO om særligt at fokusere på en lang række af de rent praktiske erfaringer, som Røde Kors selskaberne har gjort sig i forbindelse med aktiviteterne og arbejdet på området.

PERCO præsenterede i februar i år EU-Kommissionen for udkastet til "Guidelines for National Red Cross and Red Crescent Societies on Reception of Asylum Seekers", der indeholder en lang række forslag til retningslinier for modtagelse af asylansøgere i de europæiske lande. Til Indenrigsministeriets orientering vedlægges PERCO's udkast hertil, idet det skal bemærkes, at udkastet endnu ikke er endeligt godkendt i Røde Kors' besluttende organer. Dansk Røde Kors vil naturligvis tilsende Indenrigsministeriet og Udlændingestyrelsen de endeligt vedtagne retningslinier på et senere tidspunkt.

Asylafdelingen
Central administration

Besøgsadresse:
Dag Hammarskjölds Allé 28
2100 København Ø
Tlf.: 35 43 22 44
Fax: 35 43 24 44
Giro: 353-7285

Postadresse:
Dansk Røde Kors
Asylafdelingen
Dag Hammarskjölds Allé 28
Box 810
2100 København Ø

Dansk Røde Kors skal fremhæve, at den overordnede målsætning for modtagelse af asylansøgere i ethvert EU land må være, at den er respektfuld og værdig og har et humanitært udgangspunkt, der sikrer trygge rammer for personer, der indgiver ansøgning om asyl i Europa. Dansk Røde Kors skal endvidere anføre, at det samlede forslag på en lang række punkter kan være medvirkende til at skabe rammerne for, at der kan etableres værdige forhold for asylansøgere i Europa med respekt for asylansøgeres egne ressourcer. Dansk Røde Kors har dog en række forslag og bemærkninger til en række af direktivets bestemmelser, hvilket anføres nedenfor.

Dansk Røde Kors skal bemærke, at i relation til minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere er der en række UNHCR EXCOM konklusioner som relaterer sig specifikt til forhold vedrørende modtagelse, herunder UNHCR EXCOM conclusions no. 5 (XXVIII), (1977), nr. 14 (XXX) (1979), nr. 16 (XXXI) (1980), nr. 19 (XXXI) (1980), nr. 22 (XXXII) (1981), nr. 29 (XXXIV) (1983), nr. 39 (XXXVI) (1985), nr. 44 (XXXVII) (1986), nr. 47 (XXXVIII) (1987), nr. 60 (XL) (1989), nr. 64 (XLI) (1990), nr. 73 (XLIV) (1993), nr. 84 (XLVIII) (1997) og Dansk Røde Kors skal foreslå, at man foretager en direkte notehenvielse til disse vedtagelser samtidigt med at der i det endelige direktiv inkluderes en mekanisme, der sikrer en løbende sammenhæng mellem UNHCR's EXCOM vedtagelser og fortolkningen af direktivets bestemmelser.

Dansk Røde Kors skal kraftigt tilslutte sig forslaget bestemmelser i art. 27 og 28 og forslaget bemærkninger om vigtigheden af, at der såvel nationalt som på europæisk plan skabes mulighederne for et tæt samarbejde og en tæt dialog mellem statslige og ikke statslige organisationer. Dansk Røde Kors skal i denne forbindelse tilføje, at netop en tæt dialog mellem statslige myndigheder og humanitære organisationer og andre kan være medvirkende til, ikke blot at sikre den bedst mulige udnyttelse af ressourcer til opgaveløsningen, men også at være medvirkende til at forhindre racisme og fremmedhad og fremme forståelsen mellem asylansøgere og den lokale befolkning. Samtidigt kan man ved en tæt dialog være medvirkende til at sikre modtagelsen af asylansøgere i Europa "et menneskeligt ansigt". Derudover har der i en lang række europæiske lande, herunder Danmark, i en årrække været en tradition for at humanitære organisationer, blandt andet via organisationernes omfattende frivillige netværk, kan være medvirkende til at løfte store sociale og humanitære opgaver, hvilket dels har skabt en bred viden og erfaring på området, dels har været medvirkende til at fremme forståelsen for asylansøgeres deltagelse i aktiviteter i lokalsamfundene på lige fod med lokale indbyggere.

Dansk Røde Kors skal til forslaget enkelte kapitler bemærke følgende:

Kapitel I - Almindelige bestemmelser

Dansk Røde Kors finder det positivt, at det af artikel 2 fremgår, at familien kan være rammen om en særlig indsats og medvirke til støtte af andre familiemedlemmer, hvis de er afhængige af referencepersonen eller har været udsat for særligt alvorlige traumer eller har behov for snarlig lægelig behandling. Dansk Røde Kors skal dog fremhæve, at det burde fremgå eksplicit af artikel 2 (d), at bestemmelsen ligeledes finder anvendelse på partnere af samme køn.

Asylafdelingen
Central administration

Besøgsadresse:
Dag Hammarskjölds Allé 28
2100 København Ø
Tlf.: 35 43 22 44
Fax: 35 43 24 44
Giro: 353-7285

Postadresse:
Dansk Røde Kors
Asylafdelingen
Dag Hammarskjölds Allé 28
Box 810
2100 København Ø

Dansk Røde Kors skal i relation til artikel 2 (i) henlede opmærksomheden på de såkaldte ledsagede uledsagede mindreårige, som indrejser med en ledsager, der skønnes at være trådt i forældres sted. Afgørelsen af om et barn må betragtes som uledsaget eller om en eventuel ledsager kan anses for at være trådt i forældres sted træffes i hvert enkelt tilfælde, efter en konkret vurdering af de personlige forhold, herunder alder, familieforholdet og barnets tilknytning til ledsageren. I denne vurdering indgår en pædagogisk psykologisk ledsagervurdering, som i Danmark gennemføres af Dansk Røde Kors. Ledsagervurderingen skal indeholde et skøn over: ledsagerens evne til at støtte og stimulere den mindreårige, ledsagerens opfattelse af barnet og barnets behov, hvorvidt ledsagerens forventninger og krav er realistiske i forhold til barnets evner og udviklingsbehov, samt ledsagerens evne til at indleve sig i barnet og til at sætte egne behov til side. Dansk Røde Kors skal således pege på, at det ikke er tilstrækkeligt blot at konstatere, at det barn, der ankommer til et europæisk land er ledsaget- eventuelt af en anden end barnets forældremyndighedsindehavere, men at der tillige bør foretages en vurdering af den ledsagendes evne og vilje til at sikre barnets tarv.

Dansk Røde Kors skal til artikel 2 (o) bemærke, at primær lægebehandling bør omfatte både sundhedsfremmende og sygdomsforebyggende ydelser og endvidere information herom.

Dansk Røde Kors skal til artikel 3 (3) principielt bemærke, at med hensyn til standarder for modtagelse bør der ske en ligebehandling af personer, der søger og meddeles opholdstilladelse efter 1951-konventionen og personer i en sammenlignelig situation, herunder naturligvis personer, der anerkendes for *de facto* at være flygtninge, men også personer, der tildeles beskyttelse på et andet grundlag. Dansk Røde Kors finder det i forslaget uklart, om EU-borgere med henvisning til EU-rettens sociale rettigheder kan risikere at være ringere stillet end borgere fra ikke-EU lande, og Dansk Røde Kors skal principielt anføre, at man i EU på flygtningeområdet bør være særdeles varsom med at foretage sondringer mellem EU-borgere og ikke EU-borgere, idet sådanne sondringer kan være medvirkende til at underminere principperne bag 1951-konventionen.

Kapitel II - Almindelige modtagelsesforhold

Dansk Røde Kors finder det positivt, at artikel 5 opstiller garantier om information omkring de rettigheder og pligter, som påhviler asylansøgeren, herunder at det skal tilstræbes, at informationen sker på et sprog, asylansøgeren forstår. Dansk Røde Kors skal dog understrege udfra en grundlæggende humanitær betragtning, at al information bør gives på et sprog, som asylansøgeren forstår, og at der i denne forbindelse eksplicit tages stilling til problemer i relation til analfabetisme. Dansk Røde Kors skal derfor anbefale, at det i direktivet eksplicit anføres, at asylansøgere på væsentlige områder får ret til tolkning på eget sprog

Dansk Røde Kors skal bemærke, at der som en naturlig del af den information der gives, må skulle orienteres om asylproceduren i overensstemmelse med de målsætninger om information, som blev opstillet i Rådets direktiv om minimumsstandarder for procedurer i medlemsstaterne for tildeling og fratagelse af flygtningestatus som vedtaget af Kommissionen den 20. september 2000.

Asylafdelingen
Central administration

Besøgsadresse:
Dag Hammarskjölds Allé 28
2100 København Ø
Tlf.: 35 43 22 44
Fax: 35 43 24 44
Giro: 353-7285

Postadresse:
Dansk Røde Kors
Asylafdelingen
Dag Hammarskjölds Allé 28
Box 810
2100 København Ø

Dansk Røde Kors skal bemærke, at der som et naturligt led i modtagelsen bør gives asylansøgere mulighed for at familier eller andre nære pårørende, der er blevet adskilt op til eller i forbindelse med flugten, har adgang til eftersøgning af familiemedlemmer.

Dansk Røde Kors skal således foreslå, at information om tilbuddet om muligheden for at eftersøge forsvundne familiemedlemmer kommer til at fremgår udtrykkeligt af artikel 9. Dansk Røde Kors skal i denne sammenhæng understrege de forpligtelser staterne har påtaget sig under Geneve-konventionerne af 1949 og tillægsprotokollerne af 1977, som er det retslige grundlag for den centrale eftersøgningstjeneste i ICRC. En eftersøgningssag kan iværksættes på foranledning af de pågældende via disses henvendelse til det nationale Røde Kors selskab. I Danmark tager Dansk Røde Kors efterfølgende kontakt til ICRC, der via ICRC's delegationer eller nationale Røde Kors selskaber i hjemlandet kan foretage eftersøgning af de pårørende.

Der skal i denne forbindelse særligt henvises til, at det fremgår af Rådets resolution (*on unaccompanied minors who are nationals of third countries*) af 26. juni 1997, at uledsagede mindreårige kan tage kontakt til ICRC (Den Internationale Røde Kors Komité) eller nationale Røde Kors selskaber med henblik på at eftersøge familiemedlemmer. Dansk Røde Kors skal anbefale, at denne formulering medtages i det endelige forslag, dog således at denne ret omfatter samtlige asylansøgere.

Dansk Røde Kors skal til artikel 7 bemærke, at det grundlæggende udgangspunkt må være retten til at færdes frit, og at enhver indskrænkning i denne ret skal være proportional med det mål, som ønskes opfyldt og respektere princippet om familiens enhed.

Dansk Røde Kors skal endvidere til artikel 7 (4) sidste pkt. bemærke, at den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om en saglig og korrekt sagsbehandling med respekt for fundamentale retsprincipper måske nærmere burde fremgå af en selvstændig løfteparagraf eller måske helt udelades, da det må være forudsætningen for sagsbehandlingen i en retsstat.

Det skal til artikel 8 bemærkes, at der bør stilles tøj til rådighed som modsvarer de klimatiske forhold i medlemsstaten.

Dansk Røde Kors skal notere sig, at medlemsstaterne gennem artikel 9 påtager sig en forpligtelse til at arbejde for og bidrage til familiens genforening med udgangspunkt i familien, som en fundamental enhed i samfundet.

Dansk Røde Kors skal tilslutte sig, at medlemsstaterne skal tilsikre, at børn har adgang til skolesystemet på samme betingelser som deres egne statsborgere, men skal samtidig bemærke, at det muligvis er hensigtsmæssigt, at børnene i eksempelvis en 6 måneders periode efter indrejsen modtager undervisning i skoler, der er særligt indrettet til at imødekomme de behov og forskelligheder som børnene har, eller at man på anden vis tilgodeser dette hensyn inden børnene eventuelt

Asylafdelingen
Central administration

Besøgsadresse:
Dag Hammarskjölds Allé 28
2100 København Ø
Tlf.: 35 43 22 44
Fax: 35 43 24 44
Giro: 353-7285

Postadresse:
Dansk Røde Kors
Asylafdelingen
Dag Hammarskjölds Allé 28
Box 810
2100 København Ø

overgår til det almindelige offentlige skolesystem.

Dansk Røde Kors finder umiddelbart formuleringen i forslagets artikel 12 uhensigtsmæssig, idet den omhandler fri adgang til det offentlige skolesystem indtil udvisning kan gennemføres, men omvendt også må antages at finde anvendelse indtil opholdstilladelse kan meddeles, desuagtet at dette ikke nævnes eksplicit.

Dansk Røde Kors skal bifalde, at forslagets artikel 13 tilbyder asylansøgere adgang til arbejdsmarkedet, når der er medgået 6 måneder fra indgivelse af asylansøgning. Dansk Røde Kors skal understrege, at muligheden for at tage lønnet beskæftigelse medvirker til et værdigt ophold i beskyttelseslandet og bidrager til psykiske- og sociale ressourcer uanset om fremtiden skal være i medlemsstaten eller hjemlandet. Dansk Røde Kors skal dog bemærke, at bemærkningernes præcisering af bestemmelsen må antages at skabe mulighed for at medlemsstaterne gennem tekniske hindringer desuagtet bestemmelsens formulering kan vanskeliggøre asylansøgers adgang til arbejdsmarkedet.

Dansk Røde Kors skal endvidere påpege, at muligheden for at udelukke en asylansøger fra arbejdsmarkedet grundet en negativ adfærd for det første skaber en uheldig sammenkædning mellem sociale rettigheder og strafbetonede sanktioner og muligvis endvidere ikke synes at være formålstjenligt henset til at fratagelse af retten til at arbejde og forsørge sig selv og sin familie kan forstærke en negativ opførsel.

Det skal derfor anbefales, at bestemmelserne herom fremhæver vigtigheden af at sikre adgang til arbejdsmarkedet på lige vilkår som andre borgere i opholdlandet.

Dansk Røde Kors skal generelt bifalde, at det med forslagets artikel 14 tilstræbes, at asylansøgere gennem erhvervsuddannelse kan bevare og videreudvikle deres kvalifikationer.

Kapitel III - Materielle modtagelsesforhold

Dansk Røde Kors skal til artikel 15 bemærke, at det for en række nationaliteter efter endelig negativ afgørelse kan være vanskeligt at udsende personen af medlemsstaten desuagtet at asylansøgeren samarbejder om udsendelsen, og det vil således ikke være rimeligt ikke at sikre asylansøgere materielle modtagelsesforhold indtil de *de facto* kan forlade landet.

Dansk Røde Kors finder det positivt, at artikel 16 stiller krav om at personale på centrene skal have en særlig uddannelse. Dansk Røde Kors havde gerne set, at man i bemærkningerne havde kvalificeret, hvilke uddannelsesmæssige forhold, der bør stilles til medarbejdere på asylcentre, herunder at de pågældende har et indgående kendskab til konflikthåndtering, interkulturelle relationer, førstehjælp og lignende.

Kapitel IV - Læge- og psykologbehandling

Dansk Røde Kors skal påpege, at uanset indkvarteringsformen bør asylansøgere have adgang til primær lægebehandling, herunder sygdomsforebyggende og sundhedsfremmende ydelser på samme niveau som befolkningen generelt. Der bør

Asylafdelingen
Central administration

Besøgsadresse:
Dag Hammarskjölds Allé 28
2100 København Ø
Tlf.: 35 43 22 44
Fax: 35 43 24 44
Giro: 353-7285

Postadresse:
Dansk Røde Kors
Asylafdelingen
Dag Hammarskjölds Allé 28
Box 810
2100 København Ø

i sundhedsarbejdet rettes en særlig opmærksomhed mod særligt sårbare grupper i en allerede sårbar gruppe, herunder enlige kvinder med børn, mindreårige børn og traumatiserede asylansøgere.

Det skal endvidere understreges, at lægebehandlingen skal være tilgængelig i al den tid ansøgeren opholder sig på medlemsstatens område, uanset om ansøgningen endnu ikke er undergivet behandling eller endelig afgørelsen er truffet, herunder også selvom der har været indskrænkninger i de materielle indkvarteringsforhold grundet adfærd. Det skal derudover fremhæves, at medlemsstaterne bør indføre screeningsprocedurer, som tilsikrer, at alle traumatiserede asylansøgere modtager et relevant lægeligt eller psykologisk tilbud.

Kapitel V - Indskrænkning eller inddragelse af modtagelsesforhold

Det skal til artikel 22 (a) bemærkes, at det må anses som en grundlæggende retsikkerhedsgaranti, at den besluttende myndighed lader tvivlen komme ansøgeren til gode, selv om der måtte mangle bevis for nogle af asylansøgerens erklæringer, hvis den pågældende har bestræbt sig oprigtigt for at underbygge sin forklaring, da det nok ikke kan antages som utænkeligt at væsentlig dokumentation, herunder for identitet, ofte kan bortkomme under flugten eller i en vildfarelse omkring betydningen af dokumentation muligvis endda forsætligt bortskaffes.

Dansk Røde Kors finder det således generelt betænkeligt såfremt, at en asylansøgers manglede evne til at efterkomme anmodninger om at fremkomme med oplysninger kan medføre en sanktion i form af indskrænkning eller inddragelse af rettigheder i relation til modtagelse. Dansk Røde Kors skal således henvise til, at det ofte *de facto* vil være umuligt i det hele taget at opnå beskyttelse i et sikkert land uden at få bistand af menneskesmuglere, der ofte vil forlange, at den pågældende dels destuerer sine identitetspaarer m.v. dels ikke har et egentligt kendskab til rejseruten. Det skal dog omvendt bemærkes, at der rimeligvis kan ske en vis inddragelse i modtagelsesforhold såfremt den pågældende er forsvundet eller udeblevet, men udelukkende indtil asylansøgeren igen melder sig.

Kapitel VI - Bestemmelser vedrørende personer med særlige behov

Dansk Røde Kors skal til artikel 23 og 24 generelt fremhæve, som allerede nævnt ovenfor, at det er essentielt at medlemsstaterne bør indføre screeningsprocedurer som tilsikrer, at alle asylansøgere med særlige behov modtager et relevant lægeligt, psykologisk eller socialt tilbud.

Dansk Røde Kors skal i relation til forslaget artikel 25 understrege, at Dansk Røde Kors overfor Indenrigsministeriet tidligere har tilkendegivet, at der bør udpeges en særlig professionel børnesagkyndig person med formel mulighed for at handle for barnet og dermed træde i forældres sted allerede ved indrejsen, og at denne person bør følge barnet til det efter en konkret og individuel vurdering i integrationskommunen ikke længere skønnes nødvendigt eller til det fyldte 18 år.

Dansk Røde Kors skal for god ordens skyld påpege, at der ikke ud fra barnets tarv vurdering generelt kan opstilles en prioriteret liste for hvilken indkvarteringsform

Asylafdelingen
Central administration

Besøgsadresse:
Dag Hammarskjølds Allé 28
2100 København Ø
Tlf.: 35 43 22 44 -
Fax: 35 43 24 44
Giro: 353-7285

Postadresse:
Dansk Røde Kors
Asylafdelingen
Dag Hammarskjølds Allé 28
Box 810
2100 København Ø

som er bedst for barnet. Dette beror i sagens natur på, at i forbindelse med barnets indrejse skal der være en screeningsprocedure, hvor der af særligt børnesagkyndigt personale skal foretages en udredning af barnet med henblik på hvilken indkvarteringsform, herunder fx familiemedlemmer, plejefamilie, særlig institution mv. som er bedst for barnet i præ-asyl fasen, men også med henblik på en eventuel opholdstilladelse. Endvidere skal det fremhæves, at for så vidt angår børn, der skal indlogeres hos familierelationer, skal der foretages en vurdering af relationen med henblik på udstedelse af plejetilladelse, herunder fx omsorgsevne, hvilket i Danmark sker i tæt samarbejde mellem Dansk Røde Kors' familieplejekonsulent og den relevante kommunale socialforvaltning.

Det skal endvidere fremhæves, at en eventuel eftersøgning af forældre eller andre betydningsfulde relationer bør ske i tæt samarbejde og med samtykke fra barnet. Der skal i denne forbindelse igen henvises til, at det fremgår af Rådets resolution (on unaccompanied minors who are nationals of third countries) af 26. juni 1997, at uledsagede mindreårige kan tage kontakt til ICRC (Den Internationale Røde Kors Komité) eller nationale Røde Kors selskaber med henblik på at eftersøge familiemedlemmer.

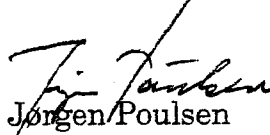
Kapitel 7 - Foranstaltninger der skal gøre modtagesystemet mere effektivt

Dansk Røde Kors kan kraftigt tilslutte sig af medlemsstaterne under forslaget påtager sig, at fremme et harmonisk forhold mellem lokalsamfundene og indkvarteringscentrene. Dansk Røde Kors anser dog alene bestemmelsen som en generel løfteparagraf, da et indkvarteringscenters integration i et lokalsamfund i forholdets natur fordrer konstruktiv dialog, åbenhed og information og ikke mindst en gensidig respekt for muligheder og begrænsninger i arbejdet hos alle parter.

Såfremt Indenrigsministeriet måtte ønske yderligere oplysninger, står Dansk Røde Kors naturligvis til rådighed herfor.

Med venlig hilsen


Freddy Karup Pedersen
Præsident


Jørgen Poulsen
Generalsekretær

Asylafdelingen
Central administration

Besøgsadresse:
Dag Hammarskjölds Allé 28
2100 København Ø
Tlf.: 35 43 22 44
Fax: 35 43 24 44
Giro: 353-7285

Postadresse:
Dansk Røde Kors
Asylafdelingen
Dag Hammarskjölds Allé 28
Box 810
2100 København Ø



Dansk Flygtningehjælp
Asylafdelingen

Borgergade 10
Postboks 53
1002 København K
Tel.: 3373 5000
Fax: 3391 4507
www.drc.dk

Dato 25-06-01
Ref. DFJ:01/Nr.:062-20

Indenrigsministeriet
Christianborg Slotsplads
1210 København K

KOPI

Att.: Kontorchef Dorit Hørlyck

Vedr.: Kommentarer til Forslag til Rådets direktiv om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylsøgere

Ved brev af 1. juni 2001 har Indenrigsministeriet fremsendt forslag til Rådets direktiv om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylsøgere med anmodning om Dansk Flygtningehjælps bemærkninger.

Indledningsvis skal Flygtningehjælpen hilse Kommissionens nye forslag velkommen. Efter vedtagelsen af Rådets direktiv om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer og fremlæggelse af et forslag til Rådets direktiv om minimumsstandarder for procedurer i medlemsstaterne for tildeling og fratagelse af flygtningestatus (herefter "direktiv om minimumsstandarder for asylprocedurer") udgør det nærværende forslag et nyt og vigtigt skridt mod det fælles europæiske asylsystem anført i konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Tammerfors i december 1999.

Forslaget er udarbejdet på baggrund af adskillige studier, som viser, at modtagelsesforholdene i visse medlemsstater er ikke-eksisterende eller utilstrækkelige til at sikre normale levevilkår for asylsøgere. For mange af asylsøgerne udgør det illegale arbejdsmarked og i visse tilfælde kriminalitet det eneste alternativ. Dansk Flygtningehjælp er derfor tilfreds med, at forslaget sigter mod fastlæggelse af minimumsstandarder, der sikrer asylsøgere en værdig levestandard, uanset hvor ansøgningen indgives eller behandles. Hermed kan man forvente, at asylsøgernes forhold i de medlemsstater, hvor modtagelsesforholdene har været mest begrænsede – først og fremmest i de sydeuropæiske lande – bliver væsentligt forbedret.

Flygtningehjælpen kan anerkende formålet om, at sekundære bevægelser, som kun skyldes forskelle i reglerne for modtagelsesforhold, bør begrænses. Omfanget af sådanne bevægelser er dog yderst svært at måle. Det er Flygtningehjælps erfaring, at når en asylsøger bevæger sig fra et medlemsland til et andet er ønsket om at finde bedre levevilkår hyppigt kombineret med andre grunde, som for eksempel at chancen for at opnå asyl i det andet land er større, eller at der befinder sig familiemedlemmer og/eller en større gruppe af samme nationalitet eller etnicitet i det pågældende land. Det er derfor tvivlsomt, om tilnærmelsen af staternes modtagelsesforhold vil kunne føre til en væsentlig reduktion af antallet af sekundære bevægelser.

Ligeledes støtter Dansk Flygtningehjælp forslaget om at sikre alle asylsøgere sammenlignelige levevilkår i lyset af Dublinkonventionen. Det er positivt, at forslaget tager hul på problemet, eftersom overførsler af asylsøgere til visse medlemsstater, hvor

modtagelsesforholdene er notorisk ringe, har været en stor hindring for konventionens retfærdige anvendelse.

Det skal dog understreges, at Dublinkonventionens retfærdige implementering forhindres af yderligere og mindst lige så væsentlige grunde; så som forskellene mellem medlemsstaternes asylprocedurer, divergerende fortolkninger af Artikel 1A i Genève-konventionens flygtningedefinition såvel som den restriktive anvendelse af konventionens bestemmelser om familiesammenføring og behandling af sager af humanitær karakter. Dansk Flygtningehjælp henviser her til rapporten om "The Dublin Convention – Study on its implementation in the Member States of the European Union" udgivet i december 2000.

Nedenfor følger Dansk Flygtningehjælps bemærkninger til forslaget enkelte forslag.

Anvendelsesområde

Efter Artikel 3.1 finder direktivforslaget anvendelse på alle "tredjelandstatsborgere og statsløse, der indgiver en asylansøgning ...". Det er beklageligt, at direktivet ikke gælder for EU-borgere, og dermed ikke er i overensstemmelse med forslaget til direktiv om minimumsstandarder for asylprocedurer, hvis Artikel 3 henviser til "alle personer, der indgiver en asylansøgning ...", hvilket også omfatter EU-borgere.

EU-borgeres udelukkelse fra direktivets anvendelsesområde forklares i begrundelsen til Artikel 3.1 med, at disse underkastes de almindelige bestemmelser om social sikring og bevægelsesfrihed for EU-borgere. Da flere bestemmelser i forslaget (om information, dokumenter, adgang til klageorganer, osv.) dog ikke falder indenfor disse to områder, skal det foreslås, at anvendelsesområdet ændres til at omfatte "alle personer, der indgiver en asylansøgning", hvorefter det kan præciseres, at de bestemmelser som falder inden den sociale sikrings- og bevægelsesfrihedsområder ikke anvendes på EU-borgere.

I lighed med direktivet om minimumsstandarder for procedurer omfatter det nærværende forslag alene personer, der søger om anerkendelse af flygtningestatus og asyl i henhold til Genève-konventionen. Af præamblen (pkt. 18) og forslaget Artikel 3.3 fremgår det imidlertid, at medlemsstaterne frit kan beslutte at anvende direktivet på ansøgninger om andre former for beskyttelse.

I det omfang det anerkendes, at der er tale om ansøgninger om beskyttelse, finder Dansk Flygtningehjælp det betænkeligt, at medlemsstaterne ikke forpligtes til at indføre minimumsstandarder for modtagelsesforhold også når det drejer sig om ansøgninger om alternativ beskyttelse. I Danmark vil det ikke have praktisk betydning i relation til en ansøgning om meddelelse af de facto-flygtningestatus, idet en ansøgning herom automatisk tillige anses for en ansøgning om konventionsstatus. I en lang række andre medlemsstater, hvor det fortsat er muligt alene at ansøge om subsidær beskyttelse – hyppigt på baggrund af EMRK –, er det imidlertid ikke tilfældet. Dansk Flygtningehjælp skal derfor henstille, at den danske regering arbejder for også at inkludere ansøgninger om subsidær beskyttelse i nærværende direktivs anvendelsesområde.

I forlængelse heraf skal det foreslås, at formuleringen " (...) som ikke kan betragtes som flygtninge" i præambelens punkt (18), in fine, og i Artikel 3.3 ændres til " (...) som ikke kan betragtes som flygtninge i denne konventions forstand".

Det er positivt, at forslaget i overensstemmelse med forslaget om minimumsstandarder for asylprocedurer eksplicit omfatter de forskellige grænseprocedurer, der finder sted i flere

Dansk Flygtningehjælp

medlemslandene, hvormed asylsøgere kan blive tilbageholdt – i visse tilfælde i længere perioder – ved selve grænsen – inkl. i lufthavnen –, indtil de bliver tilladt indrejse.

Proceduren for at fastlægge hvilken stat, der er ansvarlig for at behandle ansøgningen (Dublin-procedure), som i henhold til Artikel 18 i forslaget om minimumsstandarder for asylprocedurer betragtes som en antagelighedsprocedure, omfattes ligeledes af forslagets bestemmelser. Dette vil forhåbentligt føre til en forbedring af Dublin-asylansøgerses stilling i de medlemslande, hvor de indtil nu har været udelukket fra modtagelsessystemet og nægtet enhver form for støtte.

Gunstigere bestemmelser

Artikel 4 tillader eksplicit medlemsstaterne at inføre eller bibeholde gunstigere bestemmelser om modtagelsesforhold, såfremt de er forenelige med direktivet.

Flygtningehjælpen henstiller, at de danske myndigheder, uanset om direktivet finder anvendelse i Danmark eller ej, bibeholder og hvor muligt er forbedrer de gældende bestemmelser om modtagelsesforhold, for så vidt de er gunstigere end de forslåede minimumsstandarder. Det henstilles ligeledes, at de nationale regler, som eventuelt måtte ligge under minimumsstandarderne, ændres, også i tilfælde af, at direktivet ikke anvendes herhjemme.

Information

Ifølge Artikel 5.3 skal informationer om asylsøgerses rettigheder og pligter samt om de organisationer eller personer, der kan yde juridisk bistand eller hjælpe dem med hensyn til modtagelsesforholdene, "gives skriftligt og så vidt muligt på et sprog, som ansøgerne forstår". Denne bestemmelse bør ændres således, at informationen "gives skriftligt og så vidt muligt på ansøgerens modersmål. Hvis dette ikke er muligt, skal informationen gives på et sprog, som ansøgeren forstår".

Desuden mener Dansk Flygtningehjælp, at medlemsstaternes forpligtelse til at oplyse asylansøgere på en effektiv måde bør være gældende ikke alene "straks efter", at asylansøgning er indgivet, som anført i det foreslåede Artikel 5.1, men i hele proceduren, dvs. indtil myndighederne har truffet en endelig beslutning om ansøgningen.

Endvidere vil det være ønskeligt, at medlemstaterne, for så vidt der er behov for det, forpligtes til at stille tolkebistand til rådighed i forbindelse med læge- og psykologbehandling.

Dokumenter

Artikel 6 indeholder en række krav vedrørende de dokumenter, der skal udstedes til asylansøgere. Bestemmelserne vil nok ikke have stor praktisk betydning i Danmark, hvor dokumenterne allerede udstedes i overensstemmelse med den forslåede artikel. De vil imidlertid forbedre ansøgeres stilling i de medlemsstater, hvor manglen på dokumenter, utilstrækkeligheden af de angivne informationer eller vanskeligheden ved at få dokumentet fornyet netop har forhindret asylsøgere i at nyde godt af de modtagelsesforhold, som de ellers har ret til.

Flygtningehjælpen finder det særdeles positivt, at dokumentet skal udstedes "straks efter" indgivelsen af ansøgningen, og at dets gyldighed gælder eller forlænges så længe asylsøgeren har ret til at opholde sig lovligt i landet. Det er ligeledes positivt, at dokumentet, så vidt ansøgeren frit kan færdes i hele (eller i en del af) landet, bekræfter, at han/hun lovligt befinder sig på medlemslandets område. Dette vil nemlig gøre det nemmere for asylsøgere at udøve deres ret til fri bevægelighed og til at få adgang til modtagelsesforholdene.

Retten til at færdes frit

Ifølge Artikel 7.2 må asylsøgere ikke frihedsberøves alene med den begrundelse, at deres asylansøgning skal behandles, men frihedsberøvelsen er dog mulig i de tilfælde, som er beskrevet i Artikel 11 i forslag til direktiv om minimumsstandarder for procedurer, dvs. når den er nødvendig for at fastslå eller afprøve asylsøgerens identitet eller nationalitet; for at fastslå de elementer ansøgningen er baseret på, der ellers kunne gå tabt; og i forbindelse med en procedure med henblik på at afgøre, om asylsøgeren har ret til lovligt at indrejse.

Dansk Flygtningehjælp henviser til kommentaren til ovennævnte Artikel 11 i høringssvar af 22. december 2000, hvor der pegedes på den vage formulering af kriterierne for, hvornår og i hvilket omfang frihedsberøvelse kan finde anvendelse over for asylansøgere samt behovet for en øvre tidsgrænse for længden af frihedsberøvelse. Desuden henvises til UNHCRs anbefaling om fri bevægelighed og frihedsberøvelse (Artikel C(iv) i "Recommendations as Regards Harmonisation of Reception Standards for Asylum Seekers in the European Union" af juli 2001), som Flygtningehjælpen fuldt ud tilslutter sig.

Det er Dansk Flygtningehjælps opfattelse, at det generelle princip må være, at alle asylsøgere, også når de forpligtes til at tage ophold i et bestemt sted, skal have en individuel ret til at færdes frit inden for hele medlemsstatens område. Hvis medlemsstaterne ønsker at begrænse denne ret, f.eks. til en bestemt del af landet, bør begrænsningerne begrundes med klare kriterier. Formuleringen i Artikel 7.3 ("... når det er nødvendigt for at gennemføre dette direktiv eller for at gøre det muligt at behandle asylansøgningen hurtigt") er ikke tilfredsstillende, idet kriterierne for hvornår og til hvilket omfang retten til at færdes frit kan begrænses er for upræcise. Flygtningehjælpen henstiller, at det præciseres, at enhver begrænsning af retten til at færdes frit skal være proportional med det efterstræbte mål; skal tage hensyn til retten til familieliv; skal anvendes uden diskrimination; og skal være tidsbegrænset.

Som det allerede fremgår af artiklens begrundelse, kunne man desuden inkludere i selve Artikel 7.3, at bevisbyrden for, at begrænsninger i retten til at færdes frit er nødvendige for gennemførelsen af direktivet eller for en hurtig behandling af asylansøgninger, ligger hos medlemsstaterne.

Dansk Flygtningehjælp hilser det velkommen, at asylsøgere, i tilfælde af, at de ikke må færdes frit i hele statens område, har mulighed for at søge om tilladelse til midlertidigt at forlade den pågældende del af landet, og at afgørelser herom skal træffes "individuel, objektivt og upartisk og skal være begrundet, hvis de er negative".

Det er ligeledes positivt, at både begrænsningerne af retten til at færdes frit og ovennævnte afgørelser skal kunne indbringes for en domstol, og at asylsøgere i denne anledning skal gives adgang til gratis juridisk bistand, hvis de har behov for det.

Familier

Det er positivt, at forslaget sigter mod at bevare familiens enhed, men Artikel 9 er dog utilfredsstillende på flere punkter. Medlemsstaternes pligt til at bevare familieenheden omfatter kun familiemedlemmer, der er asylansøgere (uanset om de kom samtidig eller på forskellige tidspunkter). Staterne er ikke forpligtet til at tage hensyn til de familiemedlemmer, der allerede befinder sig i landet uden at være asylsøgere. Asylsøgere risikerer derfor at blive henvist til at tage ophold i et bestemt område eller indkvarteres på et bestemt center langt fra deres familiemedlemmers opholdssted. Dansk Flygtningehjælpen finder, at bestemmelsen bør ændres på dette punkt.

Ifølge Artikel 2(d) betragtes som familiemedlemmer ansøgerens ægtefælle eller ugifte partner, parrets eller ansøgerens børn, såfremt de ikke er gift og er afhængige af ansøgeren, samt andre familiemedlemmer, hvis de er afhængige af ansøgeren eller har været udsat for særligt traumatiske oplevelser eller har behov for særlig lægebehandling. Flygtningehjælpen mener, at det er urimeligt, at familiemedlemmer, der ikke er omfattet af ovennævnte definition, men som f.eks. havde fælles ophold før udrejsen og/eller udrejste sammen, kan blive separeret efter indrejsen i medlemsstaten. Det henstilles, at familiemedlemmers definition i rammen af Artikel 9 udvides, således at ansøgerens børn og søskende (uanset deres alder og om de er gift eller ej) samt ansøgerens forældre (uanset deres alder) tillige omfattes.

Skolegang og undervisning af mindreårige

Artikel 12 fastslår, at alle børn har ret til skolegang på lige vilkår med medlemsstaternes egne borgere. Dansk Flygtningehjælp hilser denne bestemmelse velkommen, da den blandt andet afspejler Børnekonventionens Artikel 28. Det er værd at bemærke, at ligestillingen mellem asylsøgere og borgere i overensstemmelse med UNHCRs anbefaling om undervisning (Artikel C(ix) i "Recommendations as Regards Harmonisation of Reception Standards for Asylum Seekers in the European Union" af juli 2000) gælder både for primær- og sekundærtrinnet.

I Artikel 12.2 skal det foreslås, at formuleringen "Adgangen til skolesystemet må ikke udsættes i mere end 65 arbejdsdage ..." ændres til "Medlemsstaterne sørger for, at de mindreårige, der er nævnt i stk. 1, gives adgang til skolesystemet snarest muligt efter, at deres eller deres forældres ansøgning er indgivet. Adgangen til skolesystemet må ikke udsættes i mere end 65 arbejdsdage." Desuden ser Flygtningehjælpen gerne denne udsættelsesmulighed begrænset.

Artikel 12.3 foreslår pligt til at tilbyde sprogkurser ved manglende kendskab til medlemslandets sprog. Dansk Flygtningehjælp skal yderligere pege på behovet for at sikre modersmålsundervisning for asylansøger børn.

Beskæftigelse

I Artikel 13 fastsættes regler, der sikrer asylansøgere adgang til arbejdsmarkedet efter 6 måneder. Dansk Flygtningehjælp finder bestemmelsen vigtig, men mener dog, at det bør arbejdes for en kortere periode med mulighed for at forbyde arbejdstagning.

Det er ligeledes positivt, at adgangen til arbejdsmarkedet gives uafhængigt af hvilken type af procedurer ansøgningen behandles i.

Formulering om at medlemsstaterne kan fastsætte betingelserne for adgangen åbner dog i høj grad for, at den reelle adgang til arbejdsmarkedet begrænses gennem forskellige former for indskrænkende og restriktive betingelser. Flygtningehjælpen skal derfor foreslå, at medlemsstaternes mulighed for at begrænse adgangen til arbejdsmarkedet præciseres.

Hvad angår medlemsstaternes mulighed for at udelukke en asylsøger fra arbejdsmarkedet, når der konstateres en negativ adfærd hos ham, henvises til Dansk Flygtningehjælps kommentar under Artikel 22 nedenunder.

Erhvervsuddannelse

Dansk Flygtningehjælp har samme bemærkninger til direktivforslagets Artikel 14 med hensyn til adgang til erhvervsuddannelse som ovennævnte bemærkninger til de foreslåede minimumsregler vedrørende beskæftigelse. Også den reelle adgang til erhvervsuddannelse kan minimeres gennem forskellige nationale betingelser.

Generelle regler (om materielle modtagelsesforhold)

Det er positivt, at Artikel 15 kræver, at både ansøgeren og deres ledsagende familiemedlemmer har adgang til materielle modtagelsesforhold, der sikrer en levestandard uden fattigdom under alle faser af asylsagsbehandlingen. Det skal dog bemærkes, at Artikel 15.1 hverken omfatter ankefristen efter en negativ afgørelse i første instans eller den periode, hvor en separat ansøgning om at give anken opsættende virkning behandles af domstolen. Flygtningehjælpen ser gerne, at Artikel 15.1 ændres på dette punkt.

Endvidere behandler Artikel 15.1 ikke situationen i en eventuel udsendelsesfase, efter at der er givet endeligt afslag på asyl.

Artikel 15.4 giver mulighed for at yde de materielle ydelser i forskellige former, som både naturalier og finansielle ydelser eller værdikuponer. De danske erfaringer viser generelt, at muligheden for selvhusold giver den bedste trivsel for ansøgerne og deres familie, især i situationer med lang sagsbehandlingstid. Dansk Flygtningehjælp skal derfor foreslå, at muligheden for selvhusold som minimum fremmes ved længere ophold.

Artikel 15.5 åbner mulighed for at indskrænke eller inddrage de materielle modtagelsesforhold tre måneder efter, at ansøgere har fået lov til at arbejde. Flygtningehjælpen kan støtte princippet om, at asylsøgere, der er i stand til at forsørge sig selv og deres ledsagende familiemedlemmer, ikke længere får adgang til de materielle modtagelsesforhold. Artikel 15.5 er imidlertid bekymrende, idet indskrænkelsen eller inddragelsen af ydelserne alene relateres til adgangen til arbejdsmarkedet og ikke til opnåelsen af arbejde. Da asylansøgere generelt har svært ved at finde arbejde – især når adgangen til arbejdsmarkedet kan være begrænset af forskellige nationale betingelser, jf. forslagets Artikel 13.1 – vil få af dem i praksis være selvforsørgende efter kun tre måneder. Medlemsstaternes pligt til at give kostpenge og adgang til grundlæggende social forsorg til de ansøgere, der ikke er økonomisk uafhængige når ydelserne indskrænkes/inddrages, udgør ikke en tilfredsstillende garanti, især fordi ansøgerne ikke længere tilbydes indkvartering. Dansk Flygtningehjælp ser derfor gerne denne artikel ændret, således at indskrænkelsen/inddragelsen kun kan ske i forbindelse med *opnåelsen* af arbejde. Desuden bør en fuld inddragelse af ydelserne kun ske, når asylsøgerens arbejde er af varig karakter.

Indkvartering

Flygtningehjælpen har ikke bemærkninger til de foreslåede indkvarteringsstandarder i Artikel 16, men vil gerne pege på, at asylansøgere uanset indkvarteringsform bør have adgang til at dyrke forskellige aktiviteter i indkvarteringen (idræt eller anden form for fysisk udfoldelse, værkstedsaktiviteter, uddannelse, jobtræning mv.).

Langvarige ophold i indkvarteringer uden adgang til det omgivende samfundsliv kan imidlertid have en yderst negativ effekt på asylansøgers trivsel og psykosociale tilstand. I forhold til situationer, hvor det ikke viser sig muligt at undgå eller mindske disse problemer gennem den optimale løsning – en tilstrækkelig hurtig sagsbehandling –, bør direktivet indeholde regler om adgang til indkvarteringsformer, der ikke har institutionskarakter.

Dansk Flygtningehjælp hilser det velkommen, at Artikel 16.2(d) og 16.7 kræver, at asylsøgere uanset indkvarteringsform får mulighed for at kontakte deres juridiske rådgiver, UNHCR samt NGO'ers repræsentanter og at disse gives adgang til *alle* indkvarteringsfaciliteter. Medlemsstaternes mulighed for at begrænse denne adgang af grunde, der vedrører centrenes og ansøgernes sikkerhed, bør dog fjernes.

Begrundelsen for Artikel 16 åbner mulighed for, at de minimumsstandarder, som er fastlagt i Artiklerne 16.3 (indkvartering af børn sammen med deres familiemedlemmer eller myndige personer) og 16.8 (indkvartering for asylsøgere i grænseprocedurer), "må under ganske særlige omstændigheder (f.eks. pludselig massetilstrømning af asylansøgere) fraviges i en kort periode". Flygtningehjælpen finder, at denne mulighed – hvis den måtte accepteres – bør inkluderes i selve artiklen. Desuden bør det præciseres, hvilke særlige omstændigheder, der berettiger fravigelsen af minimumsstandarderne, samt fastsættes en øvre tidsgrænse for længden af fravigelsen.

Klager og tvister vedrørende de materielle modtagelsesforhold

Bestemmelsen i Artikel 18 om, at asylsøgere skal have adgang til et "uafhængigt kontor", som kan behandle klager og bilægge tvister vedrørende de materielle modtagelsesforhold, er vigtig. Flygtningehjælpen ser gerne, at det i overensstemmelse med artiklens begrundelse præciseres, at adgangen til dette kontor under ingen omstændigheder må udelukke asylsøgere fra at gå til domstolene, hvis de mener at deres grundlæggende rettigheder er blevet krænket.

Læge- og psykologbehandling (Artikel 20 og 21)

Ifølge forslaget har asylsøgere, hvis ansøgning behandles under normalproceduren, adgang til "uopsættelig primær læge- og psykologbehandling samt uopsættelig lægebehandling", hvorimod ansøgere, hvis ansøgning behandles under antageligheds- og hasteprocedurer, alene gives adgang til "akut læge- og psykologbehandling samt uopsættelig lægebehandling".

Det skal først understreges, at der er risiko for, at minimumsstandarderne fortolkes forskelligt af medlemsstaterne, eftersom forslaget ikke definerer ordene "uopsættelig" og "akut". Selve ordet "lægebehandling" bør tillige defineres, idet medlemsstaterne kan have forskellig fortolkning om f.eks. hvorvidt tandlægebehandling er omfattet.

Det er beklageligt, at forslaget skelner mellem asylsøgere afhængigt af i hvilken procedure deres ansøgning behandles. Artikel 21.5 er dog positiv, idet asylsøgere i antageligheds- og hasteprocedurer gives adgang til samme lægebehandling som dem i normalproceduren, hvis der ikke inden for 65 arbejdsdage er truffet en afgørelse om at afvise ansøgningen som uantagelig eller åbenbart grundløs. Det samme gælder, hvis der inden for 65 arbejdsdage ikke er truffet en afgørelse om anken af en negative afgørelse herom. Flygtningehjælpen mener dog, at der bør arbejdes for en kortere periode end 65 arbejdsdage.

Hvad angår læge- og psykologbehandling for asylsøgere i normalproceduren, skal det bemærkes, at Artikel 20.1 ikke dækker ankefristen efter en negativ afgørelse i første instans eller den periode, hvor en separat anmodning om at give anken opsættende virkning behandles af domstolen. Flygtningehjælpen ser gerne artiklen ændret, således at adgangen til læge- og psykologbehandling sikres uden afbrydelser i hele den periode, hvor ansøgeren lovligt opholder sig i medlemslandet.

Ligeledes kan man beklage, at forslaget ikke omfatter situationen i en eventuel udsendelsesfase, efter, at der er givet endeligt afslag på asyl.

Indskrænkning eller inddragelse af modtagelsesforhold på grund af negativ adfærd

Artikel 22 indeholder en række bestemmelser, der giver mulighed for at indskrænke eller inddrage de materielle modtagelsesforhold i visse tilfælde afhængig af ansøgerens adfærd samt viljen til at samarbejde til oplysning af sin asylsag.

Artikel 22.1(i) ligger tæt på de motivationsfremmende foranstaltninger, som er indføjet i den danske udlændingelov, og Dansk Flygtningehjælp henviser derfor til sin tidligere kommentarer til lov nr. 407 af 10 juni 1997 og lov nr. 473 af 1. juli 1998. Der må dog stilles spørgsmålstegn ved at indføre sådanne indgribende foranstaltninger i direktivet om minimumsstandarder uden at søge belyst, hvorvidt iværksættelsen af lignende bestemmelser i visse medlemsstater – inklusiv Danmark – har haft den ønskede effekt. Det er dog positivt, at myndighederne ifølge forslaget og i modsætning til det danske system ikke er forpligtet til at inddrage modtagelsesforholdene, men altid kan vælge ikke at gøre det.

Artikel 22.1(d) giver anledning til bekymring, idet muligheden for at inddrage de materielle modtagelsesforhold når ansøgeren betragtes som "en trussel mod den nationale sikkerhed" er for vage og kan fortolkes forskelligt af medlemsstaterne.

Ligeledes er det betænkeligt, at inddragelsen ifølge Artikel 22.1(d) kan ske når der er alvorlig grund til at antage, at asylsøgeren har begået krigsforbrydelse eller forbrydelse mod menneskeheden eller at han/hun omfattes af Genève-konventionens Artikel 1F. Det er Flygtningehjælpens opfattelse, at en vurdering af udelukkelsesgrundene ikke bør foretages forud for en vurdering af selve asylansøgningen (se UNHCRs Handbook, pkt. 141, side 33 samt UNHCRs retningslinier "Exclusion Clauses: Guidelines on their application", 2. december 1996, pkt. 8). I forlængelse heraf bør inddragelse/indskrænkelse af modtagelsesforholdene på baggrund af udelukkelsesgrundene ikke ske i løbet af asylproceduren, dvs. før, der bliver truffet en afgørelse om, hvorvidt ansøgeren overhovedet opfylder de betingelser for at blive anerkendt som flygtning.

Artikel 22.3 gør det muligt at indskrænke eller inddrage de materielle modtagelsesforhold for forældre, der forhindrer deres børn at gå i skole eller at deltage i individuel undervisning som led i almindelige skoleprogrammer. Selvom det er nødvendigt, at man sørger for, at børnenes ret til at gå i skolen respekteres, kan der stilles spørgsmålstegn ved det anvendte middel, da man ved at straffe forældrene risikerer at forringe børnenes levevilkår. Der bør under alle omstændigheder overvejes andre midler før indskrænkelsen/inddragelsen af modtagelsesforholdene finder sted, og Flygtningehjælpen ser gerne dette afspejlet i Artikel 22.3.

I Artikel 22.6 skal "akut og uopsættelig lægebehandling ..." ændres til "akut og uopsættelig læge- og psykologbehandling ...". Desuden skal Flygtningehjælpen henstille, at den danske regering arbejder for, at indkvartering og kost i henhold til de nationale bestemmelser ikke kan indskrænkes eller inddrages (medmindre asylsøgeren trækker sin ansøgning tilbage eller forsvinder i en længere periode).

Bestemmelser vedrørende personer med særlige behov

Dansk Flygtningehjælp finder det positivt, at forslaget tager hensyn til personer med særlige behov. Det bemærkes i øvrigt, at Artikel 23 åbner mulighed for, at andre personer end de, der er nævnt i stk.1 kan betragtes som at have særlige behov.

Ifølge Artikel 25(1) sørger medlemsstaterne for, at der udpeges en værge for hver uledsagede mindreårig. Denne bestemmelse er væsentlig, idet de uledsagede mindreårige ganske rigtigt har behov for en værge eller en rådgiver, der kan yde bistand og vejledning i forbindelse med adgang til modtagelsesforholdene. Det er dog uklart, om der er tale om den samme "juridiske værge eller rådgiver", som skal udpeges i henhold til Artikel 10 i forslaget til direktiv om minimumsstandarder for asylprocedurer, eller om det drejer sig om to forskellige institutioner. Flygtningehjælpen peger på, at de uledsagede børn udover en værge, der yder bistand i forbindelse med modtagelsesforholdene, har et behov for juridisk assistance, helst i form af en bestikket advokat (se Dansk Flygtningehjælps rapport "Unaccompanied Children in the Danish Asylum Process" og

Dansk Flygtningehjælp

anbefalinger om de uledsagede flygtningebørn af maj 2000). Flygtningehjælpen ser gerne dette afspejlet i Artikel 25 i det nærværende forslag samt i Artikel 10 i forslaget om minimumsstandarder for asylprocedurer.

Sanktioner

Dansk Flygtningehjælp gør opmærksom på den upræcise formulering af Artikel 34, idet det ikke klart fremgår, hvilke typer sanktioner bestemmelsen handler om og hvilke personer sanktionerne henvender sig til. Bestemmelsens formål samt anvendelsesområde bør præciseres.

Med venlig hilsen



Andreas Kamm
General-Sekretær


Anne la Cour Vågen
Kst. Afdelingschef

